

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Из истории формирования правового регулирования чрезвычайных ситуаций

Бойченко Ю.А.*

Необходимость наделения институтов власти особыми полномочиями в периоды войн и других кризисных ситуаций признавалась тысячелетия назад в различных обществах.

Так, уже в городах античной Греции народ избирал уважаемого и могущественного человека-эсимнета (aesymnetes) для осуществления властных функций и «восстановления и поддержания гражданского мира»¹. Согласно Аристотелю, такой правитель находился у власти либо пожизненно, либо избирался на определенный срок для выполнения конкретных поручений, например «защиты от изгнанников»².

Во времена Древнего Рима для разрешения серьезных и чрезвычайных потрясений в Республике и отражения внешних угроз назначался диктатор³. По мнению некоторых исследователей⁴, именно чрезмерная демократичность власти, которая представляла собой, пожалуй, первый в истории человечества пример системы «сдержек и противовесов», и отсутствие «единоначалия» заставили Рим прибегать к «услугам» диктаторов для разрешения острых внешних и внутренних проблем. Он наделялся всеобъемлющими функциями, но должен был использовать свою, по сути абсолютную, власть с исключительной це-

* Бойченко Юрий Александрович – начальник отдела ДСПЧ МИД России.

¹ Weil Raymond «De la tyrannie dans la pensee politique greque de l'epoque classique», Dictatures et Legitimite, Paris, Presses Universitaires de France, 1982. P. 30.

² Аристотель. Сочинения в четырех томах, М: том 4 «Политика», 1983. С. 475.

³ Кузищина В.И., История Древнего Рима, М., 1993. С. 60; Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1996.

⁴ Anna-Lena Svenson-McCarthy «The International Law of Human Rights and States of Exception», Universite de Geneve, 1996. P. 16.

лью сохранения Римской Республики. Характерно, что обладая неограниченными возможностями в выборе средств для достижения поставленных целей, диктатор не имел права изменять конституционный порядок Римской Республики или каким-то образом влиять на гражданскую юрисдикцию⁵.

Диктатор был единственным должностным лицом высшего эшелона власти в Риме, которое не избиралось народом. Он либо назначался совместным решением обоих консулов после того, как Сенат принимал решение о том, что ситуация требует такого назначения, либо одним из консулов по жребию. Следует отметить, что существовавшая в то время интерцессия (*intercessio*) – право должностных лиц приостанавливать постановления и действия других равных им или низших по рангу должностных лиц – не действовала при назначении диктатора. Диктатор назначался на шестимесячный срок; период его полномочий мог быть прекращен досрочно, если те задачи, для выполнения которых вводилась эта должность, были решены. Интересно, что за 300-летнюю историю существования института диктаторов в указанной форме (501-202 до н.э.) это правило никогда не нарушалось⁶. Кроме временного ограничения мандата диктатора имелись также ограничения в финансовых вопросах (он мог использовать деньги казны только с разрешения Сената). Не имел права диктатор начинать наступательную войну; решение этого вопроса находилось в сфере компетенции народного собрания⁷. Даже при осуществлении своих чрезвычайных прерогатив диктатор должен был действовать в строгом соответствии с законом⁸. Иными словами, существовали реальные рычаги контроля за действиями диктаторов, заставляющие их реализовывать свои полномочия в рамках правового пространства Римской Республики.

Историки расходятся во мнениях о причинах постепенной трансформации и исчезновения института диктаторов. Важно отметить то, что к периоду последней диктатуры Гая Юлия Цезаря (49-44 гг. до н.э.) этот институт переродился из «чрезвычайной формы правления

⁵ Rossiter, Clinton L., *Constitutional Dictatorship - Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 1948. P. 24 (далее по тексту Rossiter, *Constitutional Dictatorship*).

⁶ Ibid. P. 23.

⁷ Кузищина В.И., Указ. сочинение. С. 58.

⁸ Reinach, Theodor, *De l'état de siege - Etude historique et juridique*, Paris, F.Richon, Successeur, Imprimeur - Editeur, 1885. P. 29.

законного характера в чрезвычайную форму правления для защиты абсолютизма»⁹.

Примеры более или менее современной концепции режима чрезвычайного правления существовали в Англии в период с 1300 по 1628 гг. в форме применения репрессивных мер против гражданского населения, предусмотренных законом о военном положении (Martial Law). Хотя, как утверждают некоторые исследователи¹⁰, только со второй половины XIV столетия закон о военном положении стал широко применяться в отношении гражданских лиц, включая бродяг, мятежников и бунтовщиков. К концу правления династии Тюдоров сфера применения этого закона окончательно трансформировалась; он стал средством умиротворения инакомыслящих и неугодных, в том числе всех тех, кто не имел никакого отношения к оппозиции режиму¹¹.

Только в 1628 году в Петиции о правах Парламент потребовал у короля отменить применение санкций закона о военном положении в мирное время. Историки расходятся в ответе на вопрос, когда в последний раз этот закон применялся в метрополии, однако правительство Британской империи неоднократно прибегало к нему для разрешения кризисных ситуаций в своих колониях¹².

Концептуальные принципы британского закона о военном положении нашли свое отражение в законодательстве и практике ряда стран, в том числе в Соединенных Штатах Америки. Хотя Конституция США 1787 года не содержит прямого упоминания военного правления, ее соответствующие положения толкуются как подразумевающие право прибегать к такому режиму как на уровне штатов, так и в государстве в целом¹³.

Гражданская война в США была первым испытанием на прочность не только союза штатов, но и президентской формы правления. Уже в самом начале войны, объявив военное положение, президент Линкольн преступил свои конституционные полномочия и провозгласил приостановку фундаментального для американской правовой системы права на судебную защиту (*habeas corpus*)¹⁴. Его решения на этот

⁹ Rossiter, *Constitutional Dictatorship*. P. 28.

¹⁰ Capua, J.V., «The Early History of Martial Law in England from the Fourteenth Century to the Petition of Right», *Cambridge Law Journal*, vol.36, N 1, 1977. P. 153.

¹¹ Ibid. P. 153.

¹² Anna-Lena Svenson-McCarthy «The International Law of Human Rights and States of Exception». P. 27.

¹³ Rossiter, *Constitutional Dictatorship*. P. 216.

¹⁴ Согласно Конституции США 1787 г. это является прерогативой Конгресса.

счет, хотя и были утверждены Конгрессом США только *post factum*, подтверждают наличие определенного контроля за действиями главы исполнительной власти законодательным органом в кризисной ситуации.

Война между Севером и Югом оставила след в истории США не только в связи с многочисленными арестами и насилием. В период действия военного положения Конгресс и Верховный Суд США приняли ряд важнейших решений, направленных на усиление гарантий защиты прав человека. Наиболее известным, в этой связи, является дело Миллигана (*Ex parte Milligan Case*), приговоренного 21 октября 1864 года военной комиссией в штате Индиана к смертной казни через повешение¹⁵. Приговор был приведен в исполнение после утверждения его президентом США. Рассмотрев в 1866 году прошение Миллигана об освобождении, написанного за несколько дней до его казни на основании Акта Конгресса США от 3 марта 1863 года¹⁶, Верховный Суд США постановил, что военная комиссия не обладала законными полномочиями осуществлять правосудие и выносить приговор по делу Миллигана. Однозначно было указано, что законы и обычаи войны не создают юрисдикцию, применимую в отношении гражданского населения в условиях нормального функционирования судебной системы. Суд подтвердил, что Конституция и законы, принятые на ее основе, призваны надежно защищать права человека. В отношении закона о военном положении Суд безапелляционно постановил, что такой закон «разрушает все гарантии, предоставляемые Конституцией и, как результат, делает военных независимыми от гражданских властей и даже стоящими над ними»¹⁷. Далее в своем решении Суд определил критерии введения в действие закона о военном положении. Так, такой закон не применим лишь в силу «угрозы нападения» на страну, необходимость в нем должна основываться на реальной ситуации, когда нападение действительно имеет место и, как результат, «суды закрыты, а гражданское правительство низложено»¹⁸. Военное правление,

¹⁵ *Ex parte Milligan*, in *Cases argued and adjudged in the Supreme Court of the United States*, December term 1866, Reported by John W. Wallace, Vol. IV, New York, The Banks Law Publishing Co., 1910. P. 2-142 (далее по тексту *EX parte Milligan*, Wallace).

¹⁶ Этот документ, принятый Конгрессом США после введения Линкольном режима военного положения на всей территории США, предусматривал, в частности, рассмотрение судом прошения любого лица, задержанного в связи с режимом военного положения об освобождении.

¹⁷ *Ex parte Milligan*, Wallace. P. 124-125.

¹⁸ *Ibid*. P. 127.

согласно данному решению, не может продолжаться после того, как работа судов восстановлена. В противном случае это будет рассматриваться «как грубая узурпация власти»¹⁹.

Прецедент, созданный делом Миллигана более 135 лет назад, может сыграть свою роль в судебных процессах, связанных с терактами в США 11 сентября 2001 года, с учетом того, что президент США своим исполнительным распоряжением учредил военные трибуналы в условиях абсолютно нормальной работы судов штатов и федеральных судов.

Еще один пример, когда Верховный Суд США встал на защиту сохранения судебных гарантий во время чрезвычайной ситуации, имел место в начале Второй мировой войны. Тогда Суд отменил распоряжение губернатора острова Гавайи о передаче всех исполнительных и судебных полномочий командующему войсками на острове в связи с объявлением военного положения, в части, касающейся замены судов военными трибуналами²⁰.

Развитие правового регулирования чрезвычайных ситуаций в странах Европы оказало влияние на формирование законодательства в этой области и в дореволюционной России²¹, которое не избежало недостатков, характерных для законодательства других стран. Имело оно и свою специфику. Те формы, которые принимали в России XIX века режимы военного положения, диктовались не только монархической формой правления, но и размерами территории страны, и объемами задач, неподвластных решению государя самолично. В этой связи царь делегировал отдельные полномочия другим высшим должностным лицам.

Уже в тот период особые правовые режимы, вызванные чрезвычайными обстоятельствами, подразделялись в России по степени опасности для существующего государственного строя на усиленную охрану, чрезвычайную охрану и военное положение. Причем два первых вида могли быть введены при наличии кризисных ситуаций внутреннего характера, что принципиально отличало их от режима военного положения²². Важным общим критерием всех трех режимов являлось то, что они вводились тогда, когда меры, предусмотренные «нормальным» законодательством, были недостаточны для разрешения кризиса. Од-

¹⁹ Ibid. P. 127.

²⁰ См.: Fairman, Charles, «The Supreme Court on Military Jurisdiction: Martial Rule in Hawaii and the Yamashita Case», Harvard Law Review, Vol. LIX, N 6, 1946.

²¹ Пчелинцев С.В. Правовое регулирование военного положения в России в конце XIX - начале XX века. Журнал российского права., 1998, № 2. С. 137-149.

²² Там же. С. 139.

ним из существенных недостатков механизма кризисного регулирования было то, что он, по сути, не предусматривал временных рамок указанных особых режимов.

Серьезное реформирование российской армии во второй половине XIX века внесло большую четкость в решение вопросов о роли войск в условиях военного положения. Принятые в июне 1892 года Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении, содержали главы по таким принципиальным моментам, как, например, порядок его введения и прекращения и подсудность гражданских лиц военным судам за тяжкие преступления. В тоже время в Правилах прослеживалась озабоченность российской власти усиливающимися революционными веяниями в стране, что выразилось в их нацеленности на разрешение кризисных ситуаций внутреннего характера. В последующие годы, вплоть до Октябрьской революции 1917 года, Правила оставались центральным документом в этой сфере, хотя и было принято значительное число других нормативных актов, направленных преимущественно на усиление репрессивного характера режима военного положения²³. Все это приводило к широкомасштабным нарушениям прав граждан и бесконтрольному произволу военных судов, распространявших свою юрисдикцию на гражданское население России.

Данный краткий экскурс в историю подтверждает, что в течение практически всего периода существования человечества власти прибегали к особым формам правления в чрезвычайных ситуациях. При этом, всегда у тех, кто был наделен в этих условиях особыми полномочиями, существовал соблазн расширить рамки своей власти, а порой и узурпировать ее. Еще одной отличительной универсальной характеристикой «чрезвычайного правления» является то, что оно сопровождается ограничениями прав и свобод человека и нарушениями этих прав. Зачастую это связано с попытками военных, чье влияние безусловно и объективно усиливается в периоды кризисов, подменить собой гражданские институты власти.

Современное международное право прав человека в достаточной степени разработало принципы поведения властей в условиях чрезвычайных ситуаций с тем, чтобы усомниться в актуальности поговорки «когда говорят пушки, закон молчит».

²³ Там же. С. 143-148; Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX века. М. 1997.