

# Международное и внутригосударственное право

## СОБЛЮДЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ГУМАНИТАРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В УСЛОВИЯХ РЕЖИМА ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

В.Д. Подуфалов\*

Сфера деятельности современного государства весьма разнообразна и многопланова. Она охватывает как проблемы внешней политики, занимающие в ней все большее место, так и дела сугубо внутренние, формально не затрагивающие интересы каких-либо других стран. Вместе с тем граница между внутренними делами и внешними в некоторой мере условна и определяется рядом факторов, в том числе конъюнктурных.

1. К числу таких весьма неоднозначных и сложных международных проблем относится проблема прав человека в современном мире. Длительное время она носила не столько правовой, сколько идеологический характер, что позволяло использовать ее более или менее успешно в идеологическом противоборстве между "реальным социализмом" и "современным империализмом" как отечественными специалистами, так и их зарубежными коллегами. Понятно, что результаты подобных "научных" споров – постоянная конфронтация – были predetermined заранее.

Сама же суть вопроса – права человека и его свободы – интересовала оппонентов постольку, поскольку создавала возможность оперировать общими положениями международных гуманитарных документов для обоснования своей национальной внутренней и внешней политики. И, как сейчас видно, ни Запад, ни наша страна не ставили в тот период своей целью действительное совершенствование своей национальной политики в области прав человека.

Со временем (по существу, после второй мировой войны) стало ясно, что проблема прав личности в государстве и проблема

---

\* Кандидат юридических наук.

международного сотрудничества государств в этой сфере во многом взаимосвязаны. Анализ многочисленных гуманитарных соглашений свидетельствует о том, что права человека – гражданина, иностранца, – будучи в основе своей внутренним делом всякого государства, тем не менее в настоящее время в определенной степени регулируются и международным правом. Отсюда и своего рода двойственность позиции государств, которые действительно намерены не только воплощать требования международных соглашений в гуманитарной области у себя, но и контролировать исполнение этих договоров своими партнерами по соглашениям.

Эта позиция государств находит все больше сторонников. В частности, на Московском совещании Конференции по человеческому измерению СБСЕ в Преамбуле итогового Документа 1991 года прямо зафиксировано: "Государства-участники подчеркивают, что вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка. Они категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства (курсив мой. – В.П.)"<sup>1</sup>. Это заявление общего порядка далее по тексту Документа неоднократно конкретизируется применительно к тем или иным формам защиты от попрания перечисленных прав<sup>2</sup>.

2. Всякое государство периодически сталкивается с ситуациями, требующими принятия каких-то экстраординарных мер для локализации негативных событий, вызванных либо действиями человека, либо действиями стихийных сил природы.

Ситуация последних нескольких лет в некоторых государствах, входивших ранее в состав Союза ССР, свидетельствует о том, что вопросы правового положения местного населения в "горячих точках" теперь уже, к сожалению, не "планеты", а нашей страны и в "ближнем зарубежье" приобретают для нас все большую актуальность. Подобные ситуации сопровождаются, как правило, возникновением угрозы жизни и здоровью населения, его материальному благополучию либо же массовыми человеческими жертвами, предотвратить которые "нормальным" путем практически невозможно. Проще говоря, органы государственной власти или управления вынуждены при подобных обстоятельствах объявлять, вводить чрезвычайное (особое, военное и т.п.) положение на определенной части своей территории и на определенный срок<sup>3</sup>.

Подобная практика считается вполне приемлемой в любом демократическом государстве<sup>4</sup>. Свидетельством тому служат некоторые международные документы о правах человека, в общих чертах регулирующие определенные общепризнанные "стандарты" поведения государства в ситуации чрезвычайного положения.

Ни у кого, видимо, не вызывает сомнения тот факт, что большинство общепризнанных норм современного международного права стало таковыми исключительно благодаря сродству взглядов различных государств на какие-то явления как международной, так и — все чаще — своей внутренней жизни. Сфера прав человека — один из наиболее характерных тому примеров.

С одной стороны, всякое государство в силу своего суверенитета самостоятельно определяет и гарантирует некий правовой статус личности (иностранца, гражданина). С другой же стороны, оно одновременно соотносит эти, в принципе, внутренние дела с принятыми на себя международными обязательствами об определенных "стандартах" своего суверенного поведения. Вполне осознанно придерживаясь общепризнанных норм международного права в гуманитарной сфере, современное государство таким образом реализует свой суверенитет, доказывая одновременно, что он не абсолютен, а зависим от других таких же суверенных государств, которые, в свою очередь, вынуждены чем-то поступаться ради взаимной договоренности "проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи".

Поэтому-то международные нормы в гуманитарной сфере (как, впрочем, и в других областях международного сотрудничества) отражают в первую очередь какие-то устоявшиеся общепринятые подходы к той или иной гуманитарной проблеме. Одной из таких специфических проблем и является проблема поведения государства в ситуации чрезвычайного положения и установления им правового статуса различных категорий лиц, оказавшихся в данной ситуации в силу тех или иных причин и обстоятельств.

3. В общей форме этот вопрос решен в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года<sup>5</sup>, одним из участников которого с 1973 года является и наша страна. Статья 4 Пакта констатирует, что главным обстоятельством, лежащим в основе введения чрезвычайного положения в любом государстве, является возникновение там ситуации, при которой "жизнь нации находится под угрозой".

Достаточно подробно содержание "чрезвычайных обстоятельств" раскрывается в п. 2"d" ст. 2 Конвенции № 29 Международной организации труда о принудительном или обязательном труде 1930 года<sup>6</sup>. По замыслу участников Конвенции чрезвычайные об-

стоятельства могут возникнуть "в случае войны или бедствия или угрозы бедствия, как-то: пожары, наводнения, гололед, землетрясения, сильные эпидемии или эпизоотии, нашествия вредных животных, насекомых или паразитов растений, и вообще обстоятельств, ставящих под угрозу или могущих поставить под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего или части населения (курсив мой. — В.П.)".

Разумеется, приведенный перечень с учетом специфического назначения Конвенции и прошедших десятилетий не может считаться исчерпывающим. Более того, он может дополняться, детализироваться национальным законодательством стран, закрепляющих возможность и порядок введения у себя чрезвычайного положения в связи с возникновением именно чрезвычайных обстоятельств.

4. В русском переводе многих международных конвенций присутствует термин "нация", который по смыслу должен соответствовать понятию "народ". Поэтому, учитывая неоднозначность термина "нация" (nation) на разных языках, неоднозначность его перевода с одного языка на другой, вероятно, более правильно трактовать его не по "национальному" признаку, смыслу, а как охватывающий такие понятия, как общество, государство, народ, отечество<sup>7</sup>. Такое понимание, в частности, нашло отражение в Законе РСФСР о чрезвычайном положении от 17 мая 1991 г.<sup>8</sup>, где отмечается, что чрезвычайное положение в республике может вводиться "лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, представляют собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю республики, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер" (ст. 3). Далее следует перечисление конкретных ситуаций, в результате которых может вводиться данный режим.

Российский Закон, как известно, принят на год позднее аналогичного Закона СССР о правовом режиме чрезвычайного положения от 3 апреля 1990 г.<sup>9</sup> В настоящее время союзный Закон представляет интерес лишь в историческом и научном плане. Именно под этим углом зрения и следует отнести к тому, что в настоящей статье параллельно с анализом российского Закона 1991 года автор обращается к Закону Союза ССР, что позволяет более полно выявить особенности российского законодательства о чрезвычайном положении.

В союзном Законе основания для введения в стране чрезвычайного положения изложены более аморфно и расплывчато. Оно вводится "в интересах обеспечения безопасности граждан", а целью объявления и введения данного режима являются "скорейшая нор-

мализация обстановки, восстановление законности и правопорядка” (ст. 1). Здесь же перечисляются ситуации, при возникновении которых чрезвычайное положение могло бы быть объявлено. Строго говоря, из текста этого Закона не вытекает явной необходимости принятия каких-то чрезвычайных мер для ”скорейшей нормализации обстановки” и т.п. Такая неопределенность и многозначность – интересы обеспечения безопасности граждан, – видимо, стали одним из обстоятельств, облегчивших введение чрезвычайного положения в стране 19 августа 1991 г.<sup>10</sup>

Оба Закона – и союзный, и российский – примерно одинаково определяют ситуации, в результате которых может возникнуть необходимость принятия экстраординарных мер. Однако российский Закон более детализирован, он к этим ситуациям относит:

– попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, международные конфликты, блокаду отдельных местностей, угрожающую жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов;

– стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ (ст. 4).

Союзный же Закон просто перечислил: стихийные бедствия, крупные аварии, катастрофы, эпидемии, эпизоотии и массовые беспорядки (ст. 1), не введя каких-либо дополнительных критериев, свидетельствовавших о действительной необходимости принятия чрезвычайных мер для локализации вредных последствий, что было одним из существенных недостатков этого Закона.

5. Следующим существенным требованием, предъявляемым ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах к порядку объявления, введения чрезвычайного положения, является соблюдение ”гласности” – как внутренней, так и международной, которая предписывает государству официально объявить о введении у себя чрезвычайного положения. Кроме того, оно ”должно немедленно информировать другие государства, участвующие в... Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций” о самом факте, обо всех сопутствующих ему обстоятельствах, а также о сроке, на который чрезвычайное положение вводится.

Анализируемые Законы – союзный и республиканский – нормативно закрепили предписываемый Пактом порядок <sup>11</sup>, причем российский Закон гораздо более тщательно разработан в деталях, включая конкретные сроки, в течение которых должны после-

довать сообщения об установлении режима чрезвычайного положения, о предельных сроках его длительности и т.п. Все это, безусловно, должно позволить более эффективно контролировать соблюдение самого Закона.

6. В статье 4 рассматриваемого Пакта зафиксированы лишь самые необходимые ограничения в свободе выбора государством средств, действий, методов достижения результата по локализации обстоятельств, послуживших причиной введения чрезвычайного положения. То есть в данном документе содержится лишь тот минимум, без соблюдения которого сложно было бы говорить об уважении прав человека и основных свобод в демократическом государстве, попавшем в чрезвычайную ситуацию.

Конкретно это выражается в том, что прежде всего ст. 4 Пакта полностью запрещает дискриминацию граждан, а также иностранцев по не зависящим от их сознания и воли обстоятельствам: от "расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения".

Союзный Закон подобное положение вообще не предусматривал. Принцип недискриминации у нас всегда являлся как бы само собой разумеющимся. Однако, учитывая особые обстоятельства чрезвычайного положения, специфику применяемых по его локализации сил и средств, представляется, что вопрос о дискриминации отдельных лиц может при определенных обстоятельствах стать весьма реальным (как показывает практика последних лет, весьма богатая различными "чрезвычайными обстоятельствами")<sup>12</sup>.

Российский Закон 1991 года помимо общей отсылки к необходимости выполнения международных обязательств нашей страны (ст. 26) конкретно перечисляет признаки, по которым запрещается дискриминация "отдельных лиц или групп населения". К ним отнесены признаки расы, *национальности*, пола, языка, религии, *политических убеждений* или социального происхождения. Здесь выделены те признаки из российского Закона, которые отсутствуют в ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Нетрудно заметить, что признак цвета кожи из Международного пакта заменен на более общий и более широкий признак национальности, что вытекает из межгосударственной практики последних лет. Кроме того, в российский Закон вводится дополнительный признак – *политические убеждения*, которые также не могут служить мотивом дискриминации индивидов при введении чрезвычайного положения. Это, видимо, весьма актуально, если основанием для введения чрезвычайного положения стали, например, "попытки насильственного изменения конституционного строя" (п. "а" ст. 4). Репрессивные меры в таком случае не должны применяться к единомышленникам заговорщиков, которые не предпринимали никаких прак-

тических шагов по реализации своих замыслов, из-за одного только факта их принадлежности к какой-то группировке, политической партии и т.п. Основанием для привлечения их к ответственности могут являться только конкретные преступные деяния, совершенные ими (проще говоря, принцип "за убеждения не судят").

Думается, будет интересно, характеризуя российский Закон 1991 года, обратить внимание на то, как соотносятся между собой "антидискриминационные" критерии, изложенные в ст. 2 и 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Дело в том, что в ст. 2 отражены признаки, по которым не допускается дискриминация личности в "нормальных" условиях: это раса, цвет кожи, пол, язык, религия, *политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иные обстоятельства*. В приведенном перечне подчеркнуты те критерии, которые отсутствуют в перечне "антидискриминационных" ст. 4 Пакта (полный их перечень был приведен в статье выше).

Российский Закон, таким образом, пошел даже дальше, чем Международный пакт, в определении критериев, по которым запрещена дискриминация личности в условиях режима чрезвычайного положения. Критерии "политические убеждения" и "национальность" применительно к чрезвычайному положению позаимствованы нашим законом не из "чрезвычайной" ст. 4 Пакта, а из "мирной" ст. 2. Этот шаг в условиях современной демократизации гуманитарных отношений государств, безусловно, следует расценивать как явление прогрессивное.

Для полноты картины следует упомянуть и о таком "антидискриминационном" критерии в условиях режима чрезвычайного положения, как "принадлежность к меньшинству", который появился в международных документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1990 году. Он зафиксирован, в частности, уже в итоговом Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года<sup>13</sup> и воспроизведен в Документе Московского совещания 1991 года.

Российский Закон о "национальных меньшинствах" прямо не упоминает, хотя и принят он позднее появления этого специального термина в документах хельсинкского процесса. Здесь можно только отметить, что, строго говоря, понятие "национальное меньшинство" как частное охватывается более общим понятием – "национальность". И с этих позиций, безусловно, индивиды не могут подвергаться дискриминации по мотивам "национального происхождения", включая сюда и принадлежность к "национальному меньшинству".

7. Общеизвестным фактом в международном праве является то, что государства признают друг за другом право в случае введения у себя чрезвычайного положения ограничивать большое количество прав и свобод индивидов, если это "требуется остротой положения" и "при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву" (ст. 4 рассматриваемого Пакта).

Вместе с тем запретительное правотворчество всякого государства, спасающего находящуюся под угрозой "жизнь нации", имеет определенные правовые пределы. Пункт 2 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах перечисляет фиксированный минимум прав и свобод личности, которые должны быть ей гарантированы даже в таких исключительных ситуациях. Государство – участник Пакта не вправе лишать индивида:

- права на жизнь (ст. 6 Пакта);
- права на признание его правосубъектности (ст. 16);
- права на свободу мысли, совести и религии (ст. 18);
- свободы за невыполнение какого-либо договорного обязательства (ст. 11).

Кроме того, государству, объявившему о введении чрезвычайного положения, запрещается:

- подвергать любого индивида пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию (ст. 7);
- содержать кого-либо в рабстве, в подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех видах (п. 1 и 2 ст. 8);
- обвинять кого-либо в совершении уголовного преступления путем придания обратной силы уголовному закону, устанавливающему наказуемость деяния или усиливающему наказание (ст. 15).

Порядок пользования всеми перечисленными правами и свободами, которые гарантируются личности в демократическом государстве, практически не должен подвергаться каким-либо правовым ограничениям, кроме тех, которые допускаются самим Пактом. Это касается, например, недопустимости лишения индивида права на жизнь (в ст. 6 речь идет лишь о запрете произвольного лишения этого права). Стало быть, те страны, в которых в качестве исключительной меры уголовного наказания предусмотрена смертная казнь и регламентирован порядок ее применения, каких-то дополнительных обязательств в силу одного только участия в Пакте не приобретают.

В этом документе, в частности, предусмотрено еще одно ограничение, относящееся к праву каждого на свободу мысли, совести и религии. Анализ п. 3 ст. 18 Пакта свидетельствует о том, что если

сама по себе подобная свобода для индивида "безгранична", то организационные формы ее реализации, то есть свобода исповедовать религию или убеждения, в государстве подлежат ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны: общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, основных прав и свобод других лиц.

И последнее замечание, касающееся запрета рабства и подневольного состояния (п. 1 и 2 ст. 8). Пункт 3 этой же ст. 8 в целом запрещает введение в стране принудительного или обязательного труда. Подобная практика прошлого противоречит современным гуманитарным и демократическим принципам. Вместе с тем любая "служба, обязательная в случаях чрезвычайного положения или бедствия, угрожающих жизни или благополучию населения", не может квалифицироваться как "принудительный или обязательный труд". Аналогичная норма, но более подробно изложенная, включена, как отмечается выше, в Конвенцию № 29 МОТ о принудительном или обязательном труде 1930 года.

Следует заметить, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах вообще не содержит каких-либо исключений, связанных с введением в государстве чрезвычайного положения. Здесь отсутствует и сам термин "чрезвычайное положение".

Таковы, в принципе, общеприемлемые и общепризнанные в международных отношениях обязанности различных в политическом и экономическом отношениях государств относительно правил вводимого – при возникновении чрезвычайных обстоятельств – чрезвычайного положения. Без сомнения, более или менее детальная регламентация законодательства о чрезвычайном положении – исключительная прерогатива всякого суверенного государства – участника соответствующих международных соглашений. Важно лишь, чтобы в целом такое законодательство не противоречило международным обязательствам, не нарушало их.

8. Союзный Закон 1990 года, надо сказать, был практически мало увязан с международными обязательствами нашей страны по Международному пакту о гражданских и политических правах. Закон, в частности, не предусматривал каких-либо ограничений в "произволе" государства и его органов относительно пределов сужения прав граждан и других лиц в случае введения чрезвычайного положения, как этого требует не только дух, но и буква п. 2 ст. 4 Международного пакта (о чем речь шла выше).

В целом такое положение вполне объяснимо, если исходить из того, что у нас в стране весьма продолжительное время действовал правовой принцип: "разрешено все то, что предписано правовой

нормой". Иллюстрацией инерции этого принципа и является отсутствие в Законе важных запретительных положений из ст. 4 Международного пакта. Это тем более бросается в глаза сейчас, когда в правовой литературе большое внимание уделяется рассмотрению и обоснованию противоположного по механизму действия правового принципа: "разрешено все то, что не запрещено законом". Если под углом зрения (и действия) этого последнего принципа взглянуть на Закон, то окажется, что он может допускать отступления от международных обязательств, не обязывая формально государственные органы власти и управления их исполнять, ибо "разрешено все, что предписано". А не нарушать международных обязательств как раз нигде и "не предписывается".

Российский Закон 1991 года в этом смысле разработан более корректно. В нем закреплены как разрешительные, так и запретительные нормы, соответствующие международным обязательствам страны, вытекающим из Международного пакта о гражданских и политических правах. Статья 27 разд. V российского Закона – "Гарантии прав и ответственность граждан и должностных лиц в условиях чрезвычайного положения" – закрепила правило о том, что граждане в подобной ситуации *не могут быть ограничены* в: праве на жизнь, праве на свободу мысли, совести, религии.

Эта же статья *запрещает* в России при введении чрезвычайного положения соответствующим органам: применение пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания; придание обратной силы уголовному закону, устанавливающему наказуемость деяния или усиливающему наказание.

Приведенные положения российского Закона, таким образом, свидетельствуют о его соответствии, как этого требует ст. 26 Закона, международным обязательствам нашей страны, закрепленным в Международном пакте о гражданских и политических правах.

Законодательный запрет на применение пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, в частности, вытекает помимо ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах из Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года<sup>14</sup>. Статья 1 Конвенции, в частности, дает определение термина "пытка": это "любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запу-

гать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия". Под определение не подпадают "боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимы от этих санкций или вызываются ими случайно".

Столь длинное и подробное перечисление квалифицирующих признаков пытки, независимо от ее "официального" названия, дает реальную возможность российским правоохранительным органам применять эту дефиницию на практике, ибо ситуаций, граничащих с чрезвычайным положением, становится у нас, к сожалению, все больше. Об этом свидетельствуют практически ежедневные сообщения средств массовой информации. Следовало бы, как представляется, включить данные положения международного права в наше национальное уголовное законодательство.

Силы и средства, участвующие в реализации режима чрезвычайного положения, в частности подразделения внутренних войск, вооруженных сил и т.п., осуществляя свои функции, должны соотносить практические действия с требованиями как нашего национального законодательства, так и международного права. Характер и содержание этих международных обязательств нашли принципиальное закрепление в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом в 1979 году на 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН<sup>15</sup>.

9. При сопоставительном анализе союзного и республиканского законодательства о чрезвычайном положении в плане его соответствия международным обязательствам нашей страны хочется обратить внимание еще на одно интересное обстоятельство, касающееся в целом вопроса регулирования наших конституционных прав и свобод. Основные права и свободы индивида в России закреплены в Конституции. Стало быть, их правовая регламентация – объем, содержание, ограничения, запреты и т.п. – должна быть объектом (предметом) регулирования высших органов государственной власти (либо, в особых случаях, государственного управления). Очевидно, конституционное право нашего гражданина (иностранца) не может быть отменено, изменено, "улучшено" другим органом государственной власти или управления более низкого уровня.

В чрезвычайных обстоятельствах в государстве, при введении режима чрезвычайного положения, высший орган государственной власти, управления, имеющий право на введение этого положения,

должен в соответствующем законодательном акте определить порядок пользования конституционными правами и свободами гражданами (иностранцами), порядок и пределы их допустимых ограничений.

Российский Закон 1991 года в ст. 10 закрепил такую обязанность высшего органа государственной власти России (Президиума Верховного Совета) или управления (Президента) указать конкретно в указе о введении чрезвычайного положения, в частности "перечень и пределы чрезвычайных мер и исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан" (п. "в" ст. 10). Поэтому-то меры, предусмотренные в ст. 22, 23, 24 Закона, и должны найти отражение в издаваемом указе о введении чрезвычайного положения. Все это, видимо, должно быть осуществлено в одном документе, одним органом государственной власти или управления России и не вызывает принципиальных возражений.

Союзный Закон 1990 года содержал такие правовые "вольности", которые позволяли сделать именно те выводы, в которых нуждались органы власти. В частности, ст. 3 Закона требовала от высших органов государственной власти (Верховных Советов соответствующих уровней) или управления (Президента) при введении чрезвычайного положения указать в соответствующем законодательном акте лишь мотивы принятия решения, срок и территориальные границы действия этого акта (и, соответственно, чрезвычайного положения). Что же касается возможных (или, точнее, необходимых) ограничений конституционных прав и свобод граждан в режиме чрезвычайного положения, то они в общем виде зафиксированы в самом Законе (ст. 4) и содержат довольно широкий перечень серьезных и существенных ограничений прав и свобод граждан и других лиц (всего 20 позиций).

Многие из этих прав и свобод – свобода местожительства и передвижения (п. 2, 3, 4, 17), свобода собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций (п. 6), право на забастовки (п. 10), на свободный труд (п. 11), на свободу информации (п. 14), на свободу ассоциации с другими (п. 18, 19), на неприкосновенность личности (п. 20) – закреплены в Международном пакте о гражданских и политических правах (в частности, в ст. 9, 12, 19, 21, 22) и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Первый из упомянутых Пактов допускает ограничение этих прав и свобод только в законодательном порядке.

Союзный Закон, как отмечено выше, не требовал от законодательных органов, объявляющих о введении чрезвычайного положения, указания конкретных мер, ограничивающих наши конституционные права и свободы. Прерогатива их применения вверялась

всего лишь "органам государственной власти и управления" (ст. 4 Закона). Естественно предположить, что любой из таких органов мог посчитать возможным применить любую из перечисленных в ст. 4 Закона мер. Но можно ли в подобной ситуации считать, что ограничение прав и свобод осуществлено в законодательном порядке (как того требует ст. 4 Пакта), если, например, "законодателем" становится Совет или его исполнительный комитет районного звена?

Косвенно такой "вольный" вывод из союзного Закона подкрепляется положением его ст. 5, где высшим органам государственной власти и управления Союза или республик, *включая и автономные*, предоставлялось право "отменять любое решение нижестоящих органов, действующих в местностях, где объявлено чрезвычайное положение". А какой уровень органов государственной власти и управления подчинен "высшим органам государственной власти и управления... автономной республики"? Вопрос, как говорится, риторический.

Трудно предположить, чтобы подобный внутрисударственный механизм мог быть тем идеалом, к которому стремятся демократические государства в сфере гуманитарного сотрудничества. На Московском совещании Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 года в итоговом Документе, например, зафиксировано, что "чрезвычайное положение не может использоваться для свержения демократического конституционного строя и быть направленным на уничтожение международно признанных прав человека и основных свобод. Если невозможно избежать применения силы, она должна применяться в разумных и в максимально возможной степени ограниченных пределах" (п. 28.1).

10. Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что Закон СССР о правовом режиме чрезвычайного положения 1991 года во многом не соответствовал международным обязательствам страны и общепризнанным положениям международного права. Закон РСФСР о чрезвычайном положении 1991 года эти обязательства учел и в этом смысле является своего рода шагом вперед в создании правового Российского государства и единого правового пространства в Европе. Он разработан более тщательно, видимо, с учетом недостатков союзного Закона, выявленных в ходе его практического применения, имеет своей целью свести к минимуму возможные злоупотребления со стороны государственных органов, осуществляющих режим чрезвычайного положения.

В заключение можно отметить, что в российской практике имел место случай, когда Президент России в ноябре 1991 года был вынужден вводить чрезвычайное положение в связи с резким обостре-

рением обстановки в Чечено-Ингушской республике, вызванным "незаконными действиями" ряда лиц, "стремящихся путем организации массовых беспорядков, с применением насилия, отстранить от власти законно действующие государственные органы", что создало "реальную угрозу безопасности граждан и конституционному строю республики"<sup>16</sup>. Анализ изданного в связи с этим Президентом России Указа о введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской республике от 7 ноября 1991 г. позволяет сделать вывод о том, что его положения соответствуют требованиям ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Правомерность действий Президента позднее подтвердил созванный на внеочередное заседание 10 ноября 1991 г. Верховный Совет России<sup>17</sup>.

Некоторые принципиальные отличия положений Закона РСФСР 1991 года в сторону улучшения правового статуса индивидов в период чрезвычайного положения по сравнению со ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах свидетельствуют о том, что в практике нашего государства реализуется принцип, изложенный в п. 2 ст. 5 Пакта, согласно которому государство вправе устанавливать иной, отличный от положений Международного пакта, правовой статус индивидов в сторону его улучшения, что, безусловно, не может рассматриваться как нарушение норм международного права.

---

<sup>1</sup> Текст Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. см. "Сов. журнал международного права". — 1991. — № 3—4. — С. 115—133.

<sup>2</sup> См., например, позиции 17—28 Документа.

<sup>3</sup> См. **Ионин Л.** Чрезвычайное положение// Новое время. — 1991. — № 27. — С. 34—35; **Алексеев А.** Государство чрезвычайного положения// Новое время. — 1991. — № 19. — С. 41—43.

<sup>4</sup> См., например, **Самуйлов С.** Чрезвычайное положение// Новое время. — 1991. — № 40. — С. 28.

<sup>5</sup> См. **Ведомости Верховного Совета СССР.** — 1976. — № 17. — Ст. 291.

<sup>6</sup> Текст Конвенции см. **Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.** — М., 1990. — С. 219—230. Наша страна стала участницей Конвенции в 1956 году.

<sup>7</sup> См., например, **Советский энциклопедический словарь.** — М., 1981. — С. 879—880.

<sup>8</sup> См. **Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.** — 1991. — № 22. — Ст. 773 (далее: Закон РСФСР 1991 года).

<sup>9</sup> См. **Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.** — 1990. — № 15. — Ст. 250 (далее: Закон СССР 1990 года).

<sup>10</sup> См. также **Августовский путч: последствия и уроки**// Советское государство и право. — 1991. — № 10. — С. 9—19.

<sup>11</sup> См. ст. 3 и 17 Закона СССР 1990 года. ст. 10, 13, 41 Закона РСФСР 1991 года.

<sup>12</sup> См., например, Пральников А. Железный занавес ЧП//Мегаполис-экспресс. — 1991. — № 3. — С. 12.

<sup>13</sup> См. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 5–29 июня 1990 года. — М., 1990. — С. 27, 30–35.

<sup>14</sup> См. Ведомости Верховного Совета СССР. — 1987. — № 45. — Ст. 747. СССР являлся участником Конвенции с 1987 года.

<sup>15</sup> Текст Кодекса см. Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. — С. 319–325.

<sup>16</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 46. — Ст. 1546.

<sup>17</sup> Там же. — Ст. 1550.