

ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Домрин А.Н.¹

НОВЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН «О ЧРЕЗВЫЧАЙНОМ ПОЛОЖЕНИИ»



Серия недавних террористических актов, совершенных в Москве и на Северном Кавказе, вновь привлекла внимание российских законодателей и политических деятелей к правовому механизму чрезвычайного положения.

Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» был подписан президентом 30 мая 2001 г. и вступил в силу с момента его опубликования. Необходимость в разработке закона была вызвана требованиями части 2 статьи 88 Конституции РФ. Закон заменил во многом устаревший (особенно после вступления в силу Конституции РФ 1993 года) одноименный акт, принятый Верховным Советом РСФСР 17 мая 1991 года².

Предыдущие составы Государственной Думы предпринимали несколько попыток подготовки и принятия закона, особенно в период действия режима чрезвычайного положения «на части территории Республики Северная Осетия и Ингушской Республики» в 1992–1995 гг.³, однако ни одна из этих попыток не увенчалась успехом.

В 2000–2001 гг. Государственная Дума третьего созыва рассматривала два проекта закона. Первый из них был внесен президентом Б.Н. Ельциным (в порядке законодательной инициативы в соответствии с пунктом «г» статьи 84 и частью 1 статьи 104 Конституции РФ) еще 22 мая 1997 года⁴. Второй проект был подготовлен и внесен на рассмотрение Государственной Думы 11 апреля 2000 г. инициативной группой депутатов ГД — Э.А. Воробьевым, В.В. Похмелкиным, С.В. Степашиным и С.Н. Юшенковым⁵. Основная работа по его разработке была проделана на сотрудниками аппарата С.Н. Юшенкова.

Инициативный законопроект, состоявший из 6 разделов и 36 статей, значительно уступал по уровню подготовки президентскому проекту и был подвергнут серьезной критике как депутатами Государственной Думы, прежде всего комитетами ГД по государственному строительству и по безопасности (на их совместном заседании), так и экспертами Правового управления ГД и Инс-

титута законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Критика была более чем заслуженна. Проект, в частности, ссылался на два несуществующих закона (ст. 35); содержал понятия, отсутствующие в действующей Конституции РФ (такие, как «государственные институты», «высшие органы государственной власти и управления», «нижестоящие органы» и т.п.) (ст. 12 и пр.); предусматривал введение «предварительной цензуры» (ст. 20), что находится в противоречии с частью 5 статьи 29 Конституции РФ, согласно которой «цензура запрещается». Проект также допускал введение запрета на проведение общенациональных выборов и референдумов, а также на изменение Конституции РФ и избирательных законов в случае введения чрезвычайного положения даже на части территории РФ (ст. 34); не содержал положения об официальном опубликовании указа о чрезвычайном положении, что является нарушением части 3 статьи 15 Конституции РФ. Наконец, инициативный законопроект обуславливал при введении чрезвычайного положения предварительную «обязанность» Президента РФ «обратиться» к инициаторам «противоправных действий» (ст. 6), что не следует из конституционных обязанностей Президента РФ.

В качестве компромисса Комитет ГД по государственному строительству в своем решении № 20 от 22 мая 2000 г. предложил Совету ГД все же включить инициативный законопроект в повестку дня пленарного заседания ГД 21 июня 2000 г., но одновременно рекомендовал Государственной Думе отклонить его.

Впоследствии авторы законопроекта сами сняли его с обсуждения, и работа сконцентрировалась на доведении президентского проекта, который и был принят Государственной Думой 26 апреля 2001 г.

В характерной для отечественных «либералов» манере авторы сборника «Государственная Дума 2000–2003: портрет для избирателя» (М.: Аспект Пресс, 2003), подготовленного неким Центром развития демократии и прав

¹ Домрин Александр Николаевич — кандидат юридических наук, доктор права (S.J.D.) Пенсильванского университета, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, приглашенный профессор Школы права Айовского университета, автор монографии «Конституционный механизм чрезвычайного положения» и многочисленных публикаций в российской и зарубежной печати. Корреспондент журнала (Сан-Франциско — Айова-Сити).

² О чрезвычайном положении: Закон РСФСР от 17 мая 1991 года № 1253-1 — Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 22. — Ст. 773.

³ Наиболее интересным на том этапе был проект закона, подготовленный председателем Комитета по безопасности Государственной Думы В. Илюхиным.

⁴ Письмо Б.Н. Ельцина № Пр-774 от 22 мая 1997 г. на имя Председателя Государственной Думы ФС РФ Г.Н. Селезнева.

⁵ Письмо депутата ГД СФ РФ С.Н. Юшенкова № СЮ-018/3 от 11 апреля 2000 г. на имя Председателя Государственной Думы ФС РФ Г.Н. Селезнева.

человека, Институтом прав человека и Фондом «Индем» «при поддержке» американского Национального фонда демократии, почти ничего не говорят о Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении», кроме того, что «над разработкой альтернативного законопроекта, а затем над второй редакцией внесенного Президентом РФ проекта активно работали депутаты, в первую очередь от СПС и «Яблока»». И ни слова о том, что эти самые депутаты подготовили никуда не годный законопроект, за ошибки в котором выпускнику юридического вуза было бы не миновать пересдачи экзамена¹.

Совет Федерации рассматривал проект закона «О чрезвычайном положении» на своем заседании 16 мая 2001 г.² С вопросами в отношении положений законопроекта выступили всего три депутата верхней палаты парламента.

Заместитель председателя палаты В.А. Варнавский и представитель в Совете Федерации от администрации Корякского автономного округа В.П. Орлов подняли вопрос о соответствии нормы статьи 31 закона (предусматривающей задержание граждан, нарушивших правила комендантского часа, до выяснения их личности не более чем на трое суток) статье 22 Конституции РФ (согласно которой арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению; до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов). Выступившие по данному вопросу заместитель председателя палаты В.М. Платонов и председатель Комитета СФ по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам В.В. Леонов дали разъяснение: действительно, в Конституции РФ указан двухсуточный срок содержания под стражей без предъявления обвинения, однако данная норма остается «мертвой буквой» до внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ.

Еще один вопрос касался права субъектов РФ инициировать введение чрезвычайного положения на их территориях или давать на это свое согласие. Любопытно, что Председатель Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшин не нашел оснований для непосредственной критики законопроекта и лишь высказал сожаление о том, что в ходе его обсуждения на заседании Комитета СФ по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам «не услышал аргументированного ответа» на свой вопрос. Выступивший вслед за Мухаметшиным В.В. Леонов обратил внимание депутатов на то, что вопрос был поднят представителем Татарстана

значительно позже обсуждения и принятия закона в Государственной Думе, а председатель Комитета СФ по вопросам безопасности и обороны В.А. Озеров информировал палату о том, что возглавляемый им комитет также рассматривал данный законопроект и единогласно рекомендовал Совету Федерации его одобрить.

Однозначная поддержка законопроекта двумя профильными комитетами предопределила впечатляющие результаты голосования в Совете Федерации. За принятие закона были поданы 154 голоса при одном «против» и одном воздержавшемся.

Новый Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» состоит из 7 глав и 43 статей и сохраняет основные принципы предыдущего закона 1991 года, который, по оценке экспертов нью-йоркского Комитета юристов за права человека, «как и многие другие законы», принятые российским парламентом в 1990 — 1993 гг., «в значительной степени основывался на международно-правовых нормах о правах человека, в частности на Международном пакте о гражданских и политических правах»³.

Закон разделяет цели и обстоятельства введения ЧП. Целями являются «устранение обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя РФ» (ст. 2). ЧП вводится лишь при наличии обстоятельств, представляющих «непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционного строя РФ». Закон подразделяет такие основания на две категории. К первой из них относятся попытки насильственного изменения конституционного строя РФ, вооруженный мятеж, региональные конфликты и т.п.; ко второй — чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, стихийные бедствия и т.п. (ст. 3).

Вводится ЧП указом Президента РФ на всей территории РФ на срок не более 30 суток или в отдельных местностях на срок не более 60 суток (ч. 1 ст. 9) с правом его продления новым указом Президента РФ (ч. 2 ст. 9). Для сравнения, статья 201 аналогичного закона США (National Emergencies Act) 1976 года предусматривает объявление чрезвычайного положения президентом страны сроком на 6 месяцев с правом продления неограниченное число раз (50 U.S. Code 1621)⁴.

Указ Президента РФ о введении ЧП издается без предварительного согласования с руководством субъектов

¹ Имена членов редакционного совета издания известны в столичной либеральной «тусовке», но мало что говорят российским ученым-юристам. Один из них, «президент» Центра развития демократии и прав человека, привлек мое внимание своим выступлением на встрече госсекретаря США Колина Пауэлла с представителями так называемого «гражданского общества» в резиденции посла США в Москве 27 января с.г. В ходе встречи Пауэллу было открытым текстом заявлено: «Мы хотели бы [кто это «мы»; от чьего лица на встрече с госсекретарем США говорит этот персонаж? — А.Д.], чтобы Вы довели до сведения Вашингтона следующее послание. Мы очень озабочены отказом от демократии в России и усилением авторитарных тенденций, включая войну в Чечне, удушение независимой прессы, установление контроля над парламентом, широкомасштабные нарушения законности правоохранительными органами, а теперь и атаку на бизнес-сообщество политически мотивированным и избирательным применением права, как в случае с делом «ЮКОС» и Михаилом Ходорковским... Что Соединенные Штаты планируют предпринять для поддержки демократии в России?». (С полным текстом стенограммы можно ознакомиться на сайте госдепартамента США: <http://www.sate.gov/secretary/rm/28550.htm>). Большинство других выступлений были выдержаны в том же духе. После прочтения стенограммы складывалось полное впечатление, что побывав на собрании холопов, жалующихся долго отсутствовавшему барину на нерадивого управляющего — Путина. Так вот построения какого «гражданского общества» от нас ожидают в США, и вот кого спонсирует Вашингтон в рамках закона «О демократии в России»! (Подробнее см.: Домрин А.Н. Новый американский закон «О демократии в России». — Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2002. — № 5; Домрин А.Н. Гражданское общество в России: историческая неизбежность или новый виток социальных экспериментов. — Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2003. — № 5.

² См.: Постановление СФ ФС РФ О Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении». — № 29-СФ от 16 мая 2001 г. Human Rights and Legal Reform in the Russian Federation. — New York. — Lawyers Committee for Human Rights. — March 1993. — P. 80—81.

⁴ Именно такое «общенациональное» ЧП было объявлено президентом США Дж. Бушем 14 сентября 2001 года «по причине террористических атак» на Всемирный торговый центр и Пентагон и «из-за сохраняющейся непосредственной угрозы новых атак на Соединенные Штаты» (Proclamation 7463 and Executive Order 13223).

Российской Федерации, однако он должен быть одобрен Советом Федерации, собирающимся на заседание «в возможно короткие сроки без специального вызова» (ч. 1 ст. 7) в течение 72 часов с момента обнародования указа (ч. 3 ст. 7). Президентские полномочия по введению ЧП, таким образом, находятся в четко обозначенной зоне действия парламентского контроля. Указ, не утвержденный верхней палатой парламента, автоматически утрачивает свою силу по истечении трех суток с момента его обнародования (ч. 4 ст. 7). Законодательство подавляющего большинства государств мира предусматривает более долгий срок действия указа главы государства (или главы исполнительной власти) до момента его утверждения парламентом страны: до 30 суток (в Индии, Пакистане, Судане) и даже 45 суток (в Никарагуа). Известный профессор права из Университета Сан-Диего (США) Бернард Сиган, консультировавший Конституционную комиссию Болгарии при разработке ею новой конституции страны 1991 года, в своей «модельной» конституции для государств «переходного периода» наиболее оптимальным считал утверждение президентского указа в 5-дневный срок¹. Как мы видим, российский законодатель оказался более радикален и ограничил срок действия президентского указа без одобрения Советом Федерации 72 часами.

Закон строго регламентирует содержание указа о введении ЧП. В нем, в частности, должен содержаться «исчерпывающий перечень временных прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений» (ст. 5).

Согласно закону при введении ЧП на всей территории страны Совет Федерации и Государственная Дума продолжают свою работу в течение всего периода действия чрезвычайного положения (ст. 8), а при введении ЧП на части территории РФ выборы и референдумы не проводятся до момента отмены чрезвычайного положения при автоматическом продлении срока полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц (ст. 14).

Глава III закона подробно регламентирует меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения (ст. 11–15), а глава IV — силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения (ст. 16–21). К таким силам закон относит в основном органы внутренних дел и уголовно-исправительной системы, федеральные органы безопасности и внутренние войска (ст. 16), однако «в исключительных случаях» до-

пускает привлечение «Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов» (ст. 17).

Авторы закона сделали серьезный шаг в направлении создания правового института федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации, на необходимость которого с середины 1990-х годов указывали отечественные ученые². Шесть-семь лет с момента первого выступления в научной печати с аргументацией в пользу включения института федеральной интервенции в государственно-правовой механизм РФ до реального закрепления данного института на уровне федерального конституционного закона — срок весьма короткий.

Закон предусматривает возможность введения «особого управления» территорией, на которой объявлен режим чрезвычайного положения (ст. 22), именно возможность введения после соответствующего предупреждения, обращенного Президентом РФ к населению и должностным лицам органов государственной власти субъекта РФ и должностным лицам органов местного самоуправления, действующих на такой территории (ст. 23). К органам особого управления относятся «временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение», и «федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение».

Временному специальному органу, руководитель которого назначается Президентом РФ и которому подчиняется комендант территории (ч. 3 ст. 24), могут быть переданы «полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления», действующих на такой территории (ч. 2 ст. 24). Однако в случае, если создание временного специального органа не обеспечило достижения целей введения ЧП, это ведет к его замене федеральным органом управления территорией, приостановке осуществления полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления и возложению их функций на федеральный орган управления территорией (ч. 1, 3 ст. 25).

К недостаткам закона относятся две нормы, согласно которым положения об органах особого управления территорией, на которой объявлен режим чрезвычайного положения, регламентируются не федеральным законом, а утверждаются Президентом РФ (ч. 1 ст. 24, ч. 2 ст. 25). В целом, однако, закон отвечает стандартам международного права и является несомненным успехом российских законодателей. Он вводит чрезвычайные властные полномочия в Российской Федерации в цивилизованные правовые рамки.

Закон строго регламентирует содержание указа о введении ЧП. В нем, в частности, должен содержаться «исчерпывающий перечень временных прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений» (ст. 5).

¹ Siegan, Bernard H. Drafting a Constitution for a Nation of Republic Emerging into Freedom. — Fairfax, VA: George Mason University Press. — 1994. — 2nd ed. — P. 87.

² См.: Домрин А.Н. Центр и субъекты федерации: зарубежный опыт правовых методов решения конфликтных ситуаций. — М.: Фонд развития парламентаризма в России, октябрь 1994. — Выпуск 21; Домрин А.Н. Федеральное вмешательство в дела субъектов федерации: опыт правового регулирования и практика применения в зарубежных федерациях. — М.: Совет по внешней и оборонной политике, февраль 1995. (Сокращенный вариант см.: Независимая газета. — 28 февраля 1995; Домрин А.Н. Конституционный институт федерального вмешательства в дела субъектов федерации. — Россия и мир: политические реалии и перспективы. — Информационно-аналитический сборник. — 1995. — № 1; Абдулатипов Р.Г. Только закон может остановить беззаконие. Об институте федерального вмешательства в дела субъектов Федерации. — Независимая газета. — 16 июля 1996; Домрин А.Н. Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах. — Журнал российского права. — № 3, 1998. (Несколько измененный вариант также см.: Очерки конституционного права иностранных государств / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. — М.: Спарк, 1999); Домрин А.Н. правовой институт федеральной интервенции. (Зарубежный опыт и Конституция России). — Пробелы в российской конституции и возможности ее