

Режим военного положения и национальная безопасность

Алексей Строительев

Впервые в законодательстве Российской Федерации определение военного положения дано в ст. 19 Федерального закона «Об обороне» как особого правового режима деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, предусматривающего ограничение прав и свобод, вводящегося на всей территории страны или в отдельных ее местностях в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против нашей страны¹.

Федеральный конституционный закон «О военном положении» определяет, что *под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии*².

Таким образом, базовыми и необходимыми основаниями введения военного положения является агрессия или непосредственная угроза агрессии.

Определение агрессии закреплено в Резолюции, принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН (14 декабря 1974 г.). Исходя из данного определения и норм ФКЗ «О военном положении» под агрессией против Российской Федерации, независимо от объявления ей войны иностранным государством (группой государств) признаются следующие противоправные действия:

СТРОИТЕЛЕВ Алексей Николаевич – кандидат юридических наук. E-mail: boretz.alexandr@yandex.ru

Ключевые слова: правовой режим военного положения, национальная безопасность РФ, оборона, вооруженные конфликты международного характера, осадное положение, интернирование, комбатанты.

а) действия иностранного государства (группы государств), против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации;

б) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства или группы государств на территорию Российской Федерации, любая оккупация ее территории, являющаяся результатом вторжения, аннексия ее территории (части территории) с применением вооруженной силы;

в) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства территории Российской Федерации или применение против нее любого другого оружия иностранным государством;

г) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства;

д) агрессией против Российской Федерации признается нападение вооруженных сил иностранного государства на ее Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования независимо от места их дислокации;

е) действия иностранного государства, позволяющего использовать свою территорию другому государству (другим государствам) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

ж) агрессией является засылка иностранным государством (группой государств) или от их имени вооруженных банд, групп или наемников, которые применяют вооруженную силу против Российской Федерации.

Законодательством ряда государств, включая Российскую Федерацию, в качестве основания для введения военного положения рассматривается непосредственная угроза агрессии. Вместе с тем ни одно из известных законодательств не содержит исчерпывающего определения непосредственной угрозы агрессии, оставляя решение данного вопроса на усмотрение компетентных органов государственной власти, имеющих право вводить военное положение на всей территории страны или в ее отдельных местностях³.

В качестве квалифицирующего признака для определения непосредственной угрозы агрессии против России ФЗК «О военном положении» признаются действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава

ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против страны, включая объявление ей войны.

В этой связи заслуживает внимания позиция С.В.Пчелинцева, который, по мнению автора, совершенно справедливо отмечает, что определенным ориентиром при определении угрозы агрессии может являться проект *Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества*, в котором под угрозой агрессии понимаются заявления, сообщения, демонстрация силы или любые иные меры, которые дают правительству какого-либо государства веские основания полагать, что серьезно рассматривается возможность агрессии против этого государства⁴.

Так, в частности, ст. 2 проекта указанного кодекса определяет, что как угроза может рассматриваться:

- любая угроза властей какого-либо государства прибегнуть к акту агрессии против другого государства;

- подготовка властями какого-либо государства применения вооруженной силы против другого государства, кроме индивидуальной или коллективной самообороны или исполнения решения органа ООН;

- организация властями какого-либо государства вооруженных сил в пределах его территории или какой-либо другой территории для вторжения на территорию другого государства, или допущение использования разного рода вооруженными группами его территории как отправного пункта на территорию другого государства;

- ведение или поощрение властями какого-либо государства междоусобиц или террористической деятельности в другом государстве;

- действия властей какого-либо государства, нарушающие обязательства по обеспечению международного мира и безопасности;

- вмешательство властей государства во внутреннее или внешние дела государства при помощи насильственных мер экономического или политического характера;

- действия властей или частных лиц государства, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу на территории другого государства⁵.

Таким образом, международная практика применения института военного положения в различных странах свидетельствует о том, что законодательство большинства государств рассматривает его в качестве правового института, регламентирующего режим осуществления государственной власти в ситуациях, когда нормальное функционирование общества и государства становится невозможным. При этом под-

держание режима военного положения неизбежно связано с существенными ограничениями прав и свобод гражданина.

Проведенное автором исследование позволило выявить различные подходы к определению разумной достаточности мер государственного ограничения, прав и свобод граждан, которые при этом не противоречат нормам международного права, а также установленным в обществе основам правопорядка и конституционным нормам.

Так, например, С.Н.Бабурин в работе «Территориальные режимы и территориальные споры: государственно-правовые проблемы» обосновывает тезис о том, что в условиях военного положения, в отличие от чрезвычайного положения, «не могут быть предусмотрены какие-либо изъятия в ограничении прав и свобод»⁵.

А.П. Коротков и Ю.Ю.Соковых также отмечают, что в условиях военного положения неизбежны ограничения прав и свобод граждан, причем в значительно большем объеме, чем в условиях режима чрезвычайного положения⁶.

Однако преобладающей в данном вопросе является точка зрения, изложенная в комментариях к Конституции Российской Федерации под редакцией Ю.В.Кудрявцева.

Автор считает вполне обоснованным и справедливым утверждение, что в условиях военного положения возможны и допустимы ограничения прав и свобод граждан, но только в той мере и на такой период, в каких пределах это необходимо для обеспечения обороны и безопасности государства.

Вместе с тем, по аналогии с нормами о режиме чрезвычайного положения, в условиях военного положе-

ния не подлежат какому-либо ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 212, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 46–54 Конституции Российской Федерации, поскольку именно эти права не могут быть ограничены в силу ч. 3 ст. 56 Конституции РФ⁷.

Это положение полностью согласуется с принципом, согласно которому возможные ограничения любых прав и свобод граждан должны соответствовать международно-правовым нормам и осуществляться в строгом соответствии с национальным законодательством³.

По мнению автора, указанное теоретическое положение определяет базовый правовой принцип применения компетентными государственными органами мер государственного принуждения в условиях режима **военного положения**, введение которого в большинстве случаев связано с возникновением вооруженных конфликтов международного характера.

Порядок введения военного положения на территории Российской Федерации четко регламентирован ФКЗ «О военном положении».

Так, военное положение на территории страны или в отдельных ее местностях вводится указом Президента России, который незамедлительно сообщает о введении военного положения Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

В Указе Президента о введении военного положения отражаются следующие основные положения: обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положе-

ния; дата и время, с которых начинает действовать военное положение; границы территории, на которой вводится военное положение.

Затем Указ Президента о введении военного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации и должен быть рассмотрен в течение 48 часов с момента получения.

Федеральный конституционный закон «О военном положении» специально регулирует ситуацию, при которой, в силу различных чрезвычайных обстоятельств, заседание Совета Федерации не может быть проведено в указанное время. Такой вопрос может быть рассмотрен и позднее 48 часов, т.е. сразу же после того, как члены Совета Федерации смогут приступить к работе. Решение об утверждении (или неутверждении) Указа Президента о введении военного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением.

Автор отмечает большой вклад в разработку теоретических основ правового режима военного положения Д.Н.Артамонова, который выявил существенные различия в основаниях введения режима военного положения в годы Гражданской войны, в период становления советской власти и в период Великой Отечественной войны.

Так, основаниями введения режима военного положения в период Гражданской войны являлись:

- контрреволюционные заговоры и мятежи;
- военная интервенция;
- бандитизм;

- чрезвычайные стихийные бедствия.

В период Великой Отечественной войны причинами объявления военного положения стали обстоятельства оборонного характера:

- нападение на СССР фашистской Германии и ее союзников;
- вступление СССР в войну с милитаристской Японией в силу выполнения международных договорных обязательств перед другим государством по взаимной защите от внешней агрессии;
- отсутствие в некоторых районах местных органов государственной власти и государственного управления из-за чрезвычайных обстоятельств⁸.

Автору представляются важными актуальными рассуждения и выводы Д.Н.Артамонова о действии режима военного положения во времени. Он, в частности, отмечал, что режим военного положения в период Великой Отечественной войны применялся по различным основаниям, на различных территориях и в разное время, т.е. не являлся постоянным, основным и единственным правовым режимом, который исключал бы обычный правовой порядок по всей стране.

Так, например, Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об объявлении в отдельных местностях СССР военного положения» от 22 июня 1941 г. военное положение было объявлено в 26 крупных административно-территориальных образованиях СССР⁹. Во многих же местностях военное положение вовсе не вводилось, а там, где оно действовало, совершенно необязательно следовали радикальные изменения обще-

го правопорядка, который чаще всего лишь видоизменялся применительно к условиям военного времени. Но и в этом случае режим военного положения действовал обычно сравнительно короткое время⁸.

Интересно и теоретически перспективно мнение Ю.И.Кучмы, который считает, что военное положение – это метод и средство управления государством в военное время для решения важных государственных программ, направленных на:

- создание в целях повышения централизации управления новых чрезвычайных органов по управлению обществом в военное время;
- организацию надежной охраны и обороны стратегически важных народно-хозяйственных объектов;
- перевод на военное положение транспортной системы государства;
- изменение трудовых правоотношений в обществе с учетом специфики военного времени (увеличение рабочего дня, отмена отпусков и выходных дней, запрет увольнения с работы по собственному желанию) и их трансформацию в отношения трудовой повинности;
- ограничение ряда прав и свобод граждан, усиление мер государственного принуждения во всех формах, в том числе ужесточения уголовной ответственности;
- расширение полномочий правоохранительных органов¹⁰.

Режим военного положения отличается централизацией руководства и усилением полномочий военных властей, ограничением прав и свобод граждан, усилением мер правовой ответственности в целях обеспечения данного режима, поддержа-

ния общественного порядка и безопасности. На территории, на которой введено военное положение, применяются все необходимые меры по организации производства продукции, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд, обеспечения потребностей Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов по нормам военного времени.

В период действия военного положения на территории государства или в отдельных регионах все проводимые органами государственной власти и военным командованием мероприятия принято условно объединять в три основные группы.

Первую группу составляют меры, направленные на обеспечение безопасности и общественного порядка. Эта группа включает в себя меры, связанные:

- во-первых, с усилением охраны общественного порядка и безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, связи, объектов энергетики;

- во-вторых, с эвакуацией объектов хозяйственного, культурного и социального назначения, а также временным отселением жителей в безопасные районы.

Во вторую группу следует включить меры, имеющие в своей основе ограничительные и запретительные свойства.

К ограничительным относятся меры, связанные с ограничением въезда и выезда с (на) территории, на которой введено военное положение; ограничением движения транспорта; введением военной цензуры.

Запретительные меры направлены на установление императивных требований, не допускающих нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток; продажу оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ; забастовок; деятельность иностранных и международных организаций, в отношении которых получены достоверные сведения о том, что их деятельность направлена на подрыв обороны и безопасности России.

Третью группу составляют альтернативные меры, предусматривающие запрет или ограничение.

Выбор конкретной меры в условиях военного положения предоставлен исключительно компетентным государственным органам власти (военному командованию). К альтернативным относятся меры, закрепляющие: запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства; запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории России; запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и т.д.

Исключительно важным обстоятельством для осуществления полномоченными государственными органами функций по обеспечению национальной безопасности страны в условиях действующего режима военного положения является то, что ФКЗ «О военном положении» в качестве применимой меры, связанной с обеспечением безопасности государства, закрепляет интернирование (изоляция) граждан иностранного государства, находящегося в состоянии войны с Российской Федерацией. В связи с этим в качестве *четвер-*

той группы мер автор считает возможным выделить изоляционные меры, направленные на временное интернирование иностранных граждан враждебного государства.

На граждан (физических лиц) в период действия военного положения возлагаются дополнительные обязанности, что в целом согласуется с нормами международного права. В соответствии с требованиями Закона на территории, на которой введено военное положение, они, в частности, обязаны:

- выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц;
- оказывать имнеобходимое содействие;
- являться по вызову в органы военного управления;
- выполнять требования, изложенные в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях;
- участвовать в выполнении работ для нужд обороны (ликвидация последствий применения противником оружия, восстановление объектов экономики, систем жизнеобеспечения, борьба с пожарами, эпидемиями, эпизоотиями и др.).

Что касается обязанности граждан участвовать в выполнении работ для нужд обороны в период действия военного положения, то Международной организацией труда по данному вопросу принято несколько документов.

В частности, Конвенция № 29 «О принудительном или обязательном труде» 1932 г.¹¹ закрепляет, что термин «обязательный или принудительный труд» означает всякую рабо-

ту или службу, требуемую от лица под угрозой наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно.

Вместе с тем данная Конвенция закрепляет несколько исключений из данного определения.

Так, не является обязательным или принудительным трудом работа или служба, требуемая в силу законов об обязательной военной службе и применяемая для работ чисто военного характера, а также в случае войны.

Таким образом, обязательное привлечение к труду для нужд обороны в период войны не является нарушением норм международного права, если такое привлечение к труду осуществляется на основании требований соответствующих государственных органов.

Федеральным конституционным законом «О военном положении» предусмотрена возможность изъятия для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества.

Другими словами, речь идет о реквизиции имущества. Под реквизицией понимается предусмотренное Законом принудительное изъятие у частного собственника его имущества по решению государственных органов в неотложных общественных интересах и с обязательной компенсацией реквизированного имущества. Реквизиция представляет собой традиционное для всякого правопорядка основание прекращения частной собственности граждан и юридических лиц.

Основания реквизиции собственности в российском законодатель-

стве закреплены в Гражданском кодексе Российской Федерации, который предусматривает, что реквизиция допустима только в обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, и может применяться исключительно в интересах общества. Такое изъятие допустимо по решению только государственных (федеральных) органов власти (муниципальные органы такого права лишены) и не требует судебного решения. При этом в качестве гарантий защиты интересов собственника реквизированного имущества Гражданский кодекс предусматривает:

- во-первых, возможность судебного оспаривания размера компенсации, выплаченной за реквизированное имущество;

- во-вторых, возможность истребования по суду сохранившегося реквизированного имущества при отпадении обстоятельств, послуживших основанием для его реквизиции.

Военное положение всегда носит временный характер. Военное положение, введенное на территории России или в ее отдельных местностях, отменяется Указом Президента Российской Федерации после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения. После отмены военного положения нормативные правовые акты, принятые для обеспечения режима военного положения, утрачивают свою силу или отменяются органами, их издавшими.

Федеральный конституционный закон «О военном положении» содержит требование о том, что в случае введения военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях Пре-

зидент Российской Федерации информирует об этом Генерального секретаря ООН и Генерального секретаря Совета Европы, а также о дате, с которой прекращается военное положение и связанные с ним отступления от обязательств по международным договорам.

Наряду с военным положением отечественному правопорядку известен институт **осадного положения**.

Его особенность заключается в том, что оно вводилось в важных в военном отношении районах прифронтовой полосы в условиях непосредственной угрозы захвата их врагом для обеспечения в этих особо чрезвычайных условиях задач укрепления тыла защищающихся войск и пресечения подрывной деятельности противника. Осадное положение, таким образом, вызвано причинами чисто военного характера. Осадное положение устанавливало еще более жесткий (по сравнению с военным положением) правовой режим.

Так, например, Государственный Комитет Обороны СССР считал необходимым в дополнение к уже существующему военному положению ввести в Москве с 20 октября 1941 г. осадное положение. Введение осадного положения предполагало немедленное привлечение к ответственности нарушителей порядка с передачей суду военного трибунала, а в отношении провокаторов, шпионов и других агентов врага, призывающих к нарушению порядка, предписывался расстрел на месте¹².

С 26 октября 1941 г. на осадном положении была объявлена Тула.

Пункт 6 постановления Тульского городского комитета обороны «О введении осадного положения» почти дословно повторял соответствующий пункт постановления Государственного Комитета Обороны СССР от 20 октября 1941 г. и определял: «Всех нарушителей общественного порядка привлекать к строжайшей ответственности и предавать суду военного трибунала.

Провокаторов, шпионов, распространителей слухов и других агентов врага расстреливать на месте»¹³.

Начальник гарнизона г. Севастополя во исполнение постановления Военного Совета войск Крыма об объявлении всего полуострова на осадном положении издал приказ № 2 от 29 ноября 1941 г. «О правилах поведения населения, движения транспорта и распорядка жизни в Севастополе».

Приказ также заканчивался требованием: «Нарушителей порядка привлекать к суду военного трибунала, а провокаторов, шпионов и прочих врагов расстреливать на месте»¹⁴.

25 августа 1942 г. на осадном положении был объявлен г. Сталинград.

В приказе начальника гарнизона г. Сталинграда от 26 августа предписывалось: «Лиц, занимающихся мародерством и грабежами, расстреливать на месте без суда и следствия. Всех прочих злостных нарушителей общественного порядка и общественной безопасности в городе немедленно предавать суду военного трибунала»¹⁵.

На основании изложенного автор полагает возможным сделать вывод о том, что правовые предписания режима военного (тем более осадного) положения являются надежной правовой основой планирования и осуществления деятельности Вооруженных Сил и иных воинских формирований и органов, специальных служб, правоохранительных органов по отражению и нейтрализации как внешних, так и внутренних насильственных посягательств на национальную безопасность в условиях вооруженных конфликтов международного характера.

Проведенный автором анализ конкретных случаев введения на территории СССР осадного положения свидетельствует, что ему всегда предшествовало введение режима военного положения. При этом вводимое осадное положение, сохраняя все меры военного положения, еще более усиливало некоторые из них. Поэтому автор полагает возможным определить режим осадного положения как особую, исключительную форму реализации режима военного положения. Оно может объявляться в стратегически важных городах и местностях прифронтовой полосы в условиях непосредственной угрозы захвата их военным противником и устанавливает по сравнению с военным положением еще более жесткий правовой режим. Специальных законодательных актов, регламентирующих общие вопросы введения и реализации мер осадного положения, в послевоенный период не издавалось. Вместе с тем, с точки зрения автора, в современных условиях введение режима осадного положения также возможно на основании Указа Президента Российской Федерации при условии соблюдения международно-правовых обязательств, в рамках усиления действия режима военного положения, введенного на основании законодательно установленной процедуры.

Меры воздействия на источники носителей указанных посягательств ограничены принципами международного гуманитарного права, запретами согласно нормам действующего федерального законодательства, а также политической целесообразностью, определяемой решениями высших органов государственной власти Российской Федерации.

Задержание граждан иностранного государства, совершившего агрессию против Российской Федерации, и их доставки в пункты сбора интернированных регламентированы Федеральным конституционным законом. Военнослужащие вооруженных сил, других войск и специальных служб иностранных государств, другие лица, относящиеся на основании действующих источников права вооруженных конфликтов к категории комбатантов, подлежат аресту, разоружению и помещению в пункты (лагеря) военнопленных. Попытки неподчинения указанных лиц, оказания вооруженного и иного активного сопротивления представителям федеральных сил должны немедленно пресекаться с использованием мер государственного принуждения.

На территории действия режима военного (осадного) положения для борьбы с носителями террористических угроз объявление правового режима контртеррористической операции нецелесообразно и излишне, так как его правовые установления в части временного ограничения прав и свобод граждан полностью перекрываются соответствующими правовыми установлениями режима военного положения.

Примечания

- ¹ Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ. М.: Омега-Л, 2012.
- ² Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ. М.: Омега-Л, 2012.
- ³ Пчелинцев С. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 43, 36.
- ⁴ Международное публичное право: сб. док. М.: БЕК, 1996. Т. 2. С. 35–36.
- ⁵ Бабурин С.Н. Территориальные режимы и территориальные споры: государственно-правовые проблемы. М., 2001. С. 75.
- ⁶ Коротков А.П., Соковых Ю.Ю. Правовые средства управления кризисными ситуациями: сравнительный анализ международно-правового и внутригосударственного регулирования // Государство и право. 1997. № 10. С. 70.
- ⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 388.
- ⁸ Артамонов Д.Н. Институт военного положения по советскому праву. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1951. С. 57–61, 29.
- ⁹ Органы государственной безопасности СССР в Великой Отечественной войне: сб. док. М.: Русь, 2000. Т. 2. Кн. 2. С. 7.
- ¹⁰ Цит. по: Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. Монография. М.: ЦИТ, 2000. С. 139–140.
- ¹¹ Международно-правовые документы: сб. док. М., 2009. С. 544.
- ¹² Известия Советов депутатов трудящихся СССР. 21 октября 1941 г.
- ¹³ Тульский пролетарий. 21 октября 1941 г.
- ¹⁴ Героическая оборона Севастополя 1941–1942 гг. Сборник. Крымиздат, 1946. С. 268.
- ¹⁵ Героический Сталинград. Сборник. М., 1944. С. 26.