

С. А. Химичев

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕЖИМА ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

В статье рассмотрено российское законодательство о военном положении. Определены место и роль местного самоуправления в условиях особого режима военного положения. Проведен сравнительный анализ российского законодательства и законодательства ряда зарубежных стран.

Ключевые слова: военное положение, гражданская оборона, местное самоуправление, органы местного самоуправления, вопросы местного значения.

S. A. Khimichev

PECULIARITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN CONDITIONS OF MARTIAL LAW REGIME

The article focuses on the Russian legislation on martial law. The author determines the role of local self-government in conditions of special martial law regime and makes a comparative analysis of the Russian legislation and legislations of foreign countries.

Keywords: martial law, civil defence, local self-government, local self-government bodies, issues of local importance.

Конституция Российской Федерации 1993 г. [1] предусматривает возможность существования двух видов особого (чрезвычайного) государственно-правового режима: чрезвычайное положение и военное положение. И чрезвычайное, и военное положение — это особый режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, допускающий ограничения прав и свобод граждан.

В настоящее время режим военного положения является особым правовым режимом деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций в Российской Федерации в чрезвычайных обстоятельствах, связанных только с обстоятельствами внешнего характера — необходимостью отражения агрессии против Российской Федерации или предотвращения непосредственной угрозы агрессии.

Формирование правового института военного положения в том виде, в котором он оформлен и существует в настоящее время, происходило

постепенно. Его история имеет глубокие корни как в российском военном праве, так и в законодательстве большинства зарубежных государств. Исключительные законы, приостанавливающие в периоды военной опасности на определенной территории действие текущих законов и наделяющие чрезвычайными полномочиями конкретный орган исполнительной власти, занимали значительное место уже в древнем Риме. В средневековой Европе отдельными видами особых режимов являлось первоначальное осадное положение, а затем и военное положение, которые длительное время не регламентировались специальными нормативными актами.

В истории царской России существовало такое понятие, как «исключительное положение»: военное (или осадное) положение, в собственном смысле этого слова, вводимое в случаях внешней войны; и фиктивное военное (или осадное) положение, вводимое в случаях внутренних смут.

В дополнение к законодательному определению А. Б. Чешакиным предложено

научное определение военного положения как основанного на нормах внутригосударственного и международного права, вводимого на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях посредством специального механизма, комплекса мер правового, политического, организационного, экономического, мобилизационного характера, предназначенных для защиты конституционного строя, суверенитета Российской Федерации, прав и интересов человека и гражданина от агрессии или угрозы агрессии [2]. В этом состоит его отличие от чрезвычайного положения, которое может применяться по причинам внутреннего для государства характера.

Следовательно, к структурным элементам механизма относятся Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Вооруженные силы Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления Российской Федерации, которые во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обороны.

Рассмотрим полномочия местного самоуправления в исследуемой области по действующему законодательству.

В действующем Федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] перечислены следующие полномочия муниципальных образований в области обороны и национальной безопасности. К этим полномочиям для решения вопросов местного значения закон относит:

— организацию и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений;

— организацию и осуществление мероприятий по гражданской обороне (ст. 14.1, 15, 16).

В п. 1 ст. 8 принятого в 1997 г. Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» [4] за

органами местного самоуправления закреплены следующие полномочия в области мобилизационной подготовки и мобилизации:

1) организуют и обеспечивают через соответствующие органы мобилизационную подготовку и мобилизацию;

2) руководят мобилизационной подготовкой муниципальных образований и организаций, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения;

3) обеспечивают исполнение федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в области мобилизационной подготовки и мобилизации;

4) разрабатывают мобилизационные планы;

5) проводят мероприятия по мобилизационной подготовке экономики муниципальных образований;

6) проводят во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти мероприятия, обеспечивающие выполнение мобилизационных планов;

7) заключают договоры (контракты) с организациями о поставке продукции, проведении работ, выделении сил и средств, об оказании услуг в целях обеспечения мобилизационной подготовки и мобилизации в муниципальных образованиях;

8) при объявлении мобилизации проводят мероприятия по переводу экономики муниципальных образований на работу в условиях военного времени;

9) в случае несостоятельности (банкротства) муниципальных организаций, имеющих мобилизационные задания (заказы), принимают меры по передаче этих заданий (заказов) другим организациям, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения;

10) оказывают содействие военным комиссариатам в их мобилизационной работе в мирное время и при объявлении мобилизации, включая:

— организацию в установленном порядке своевременного оповещения и явки граждан,

подлежащих призыву на военную службу по мобилизации, поставки техники на сборные пункты или в воинские части, предоставление зданий, сооружений, коммуникаций, земельных участков, транспортных и других материальных средств в соответствии с планами мобилизаций;

— организацию и обеспечение воинского учета и бронирования на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в запасе и работающих в органах местного самоуправления и организациях, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения, обеспечение представления отчетности по бронированию в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

— организацию в установленном порядке своевременного оповещения и явки граждан, входящих в состав аппарата усиления военных комиссариатов. Под аппаратом усиления военных комиссариатов понимаются граждане, участвующие на договорной основе в работе по обеспечению оповещения, призыва и отправки мобилизационных ресурсов в Вооруженные силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования, органы и специальные формирования. Порядок создания и работы аппарата усиления военных комиссариатов устанавливается Положением о военных комиссариатах, утверждаемым Президентом Российской Федерации, и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

11) вносят в органы государственной власти предложения по совершенствованию мобилизационной подготовки и мобилизации.

При этом в соответствии с п. 2 рассматриваемой статьи органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации координируют и контролируют проведение органами местного самоуправления и организациями, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения, мероприятий по мобилизационной подготовке, а также осуществляют методическое обеспечение этих мероприятий.

В свою очередь, в Федеральном законе «О гражданской обороне» 1998 г. [5] говорится о том, что органы местного самоуправления в пределах своих полномочий и в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, на соответствующих территориях:

— организуют проведение мероприятий по гражданской обороне, разрабатывают и реализовывают планы гражданской обороны и защиты населения;

— осуществляют меры по поддержанию сил и средств гражданской обороны в состоянии постоянной готовности;

— организуют подготовку и обучение населения в области гражданской обороны;

— создают и поддерживают в состоянии постоянной готовности к использованию технические системы управления гражданской обороны, системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, защитные сооружения и другие объекты гражданской обороны;

— планируют мероприятия по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, их размещению, развертыванию лечебных и других учреждений, необходимых для первоочередного обеспечения пострадавшего населения;

— планируют мероприятия по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время;

— создают и содержат в целях гражданской обороны запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств (п. 1 ст. 8).

Также органы местного самоуправления самостоятельно в пределах границ муниципальных образований:

— проводят мероприятия по гражданской обороне, разрабатывают и реализовывают планы гражданской обороны и защиты населения;

— проводят подготовку и обучение населения в области гражданской обороны;

— поддерживают в состоянии постоянной готовности к использованию системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, защитные сооружения и другие объекты гражданской обороны;

— проводят мероприятия по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;

— проводят первоочередные мероприятия по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время;

— создают и содержат в целях гражданской обороны запасы продовольствия, медицинских средств индивидуальной защиты и иных средств (п. 2 ст. 8).

Несколько положений, касающихся местного самоуправления, содержится в принятом в 1996 г. Федеральном законе «Об обороне» [6].

Согласно ст. 7 данного закона органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обороны. Следует исходить из того, что ряд положений ст. 8, в которой перечисляются функции организаций и должностные лица независимо от форм собственности в области обороны, относятся и к органам местного самоуправления:

— выполняют мобилизационные задания по подготовке и созданию на военное время специальных формирований;

— обеспечивают и принимают участие в выполнении мероприятий по гражданской и территориальной обороне;

— осуществляют мероприятия, предусмотренные планами перевода экономики страны (мобилизационными планами) на работу в условиях военного времени, планами и заданиями накопления материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов на основе договоров, заключаемых с федеральными органами исполнительной власти, которым эти задания установлены Правительством Российской Федерации;

— исполняют военно-транспортную обязанность в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации;

— осуществляют воинский учет работников и в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставляют для нужд обороны здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации;

— оказывают содействие в создании организаций, деятельность которых направлена на укрепление обороны.

В то же время в ряде стран, входящих в Содружество Независимых Государств, полномочия местных органов власти проработаны достаточно четко. Вот несколько примеров.

В ст. 12 Закона Республики Беларусь изложено следующее:

«Органы местного управления в пределах своих полномочий принимают участие в государственных и общественных мероприятиях, проводимых в области обороны.

Органы местного управления:

— обеспечивают потребности Вооруженных сил, других войск и воинских формирований в материальных средствах, энергетических и других ресурсах и услугах по их заказам, выделяют для нужд обороны земельные участки;

— предоставляют воинским частям, военным учебным заведениям и организациям Вооруженных сил, других войск и воинских формирований служебные помещения и жилую площадь, коммунальные, бытовые и другие услуги в соответствии с законодательством Республики Беларусь;

— в соответствии с законодательством Республики Беларусь организуют и проводят подготовку допризывников и призывников к военной службе, патриотическое воспитание населения, призыв граждан Республики Беларусь на военную службу, оказывают содействие в проведении военных, учебных и специальных сборов военнообязанных граждан, в том числе учебных сборов граждан, обучающихся на военных

кафедрах гражданских высших и средних специальных учебных заведений;

— обеспечивают социальную защиту военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, военнообязанных, членов их семей;

— реализуют возложенные на них полномочия и функции в области мобилизационной подготовки и мобилизации;

— обеспечивают выполнение организациями государственного оборонного заказа на соответствующей территории;

— организуют планирование и обеспечивают выполнение мероприятий по территориальной обороне;

— организуют выполнение мероприятий, предусмотренных планами гражданской обороны;

— координируют и согласовывают свою деятельность в военное время с органами военного управления в соответствии с планом обороны.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий принимают участие в мероприятиях по обеспечению обороны в соответствии с законодательством Республики Беларусь» [7].

В законодательстве Республики Казахстан несколько по-иному определены функции местных органов власти в области обороны:

«Статья 9. Функции местных исполнительных органов в области обороны.

Местные исполнительные органы в пределах своей компетенции:

1). Участвуют в выполнении мероприятий оперативного оборудования территории и обеспечивают подготовку коммуникаций в целях обороны;

2). Обеспечивают учет и мобилизационную готовность транспортных и других технических средств в целях обороны;

3). Участвуют в подготовке населения и территории к обороне, обеспечивают потребности Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований в материалах, энергетических и иных ресурсах и услугах по их заказам в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан об обороне и Вооруженных Силах;

4). Организуют и обеспечивают воинский учет и подготовку граждан к воинской службе, их призыв на воинскую службу, военные сборы и призыв по мобилизации;

5). Осуществляют бронирование военнообязанных в местных органах военного управления на период мобилизации и в военное время;

6). Участвуют в планировании и обеспечивают выполнение мероприятий по гражданской и территориальной обороне;

7). Координируют и согласовывают свою деятельность в области обороны с органами военного управления;

8). Осуществляют иные функции в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан» [8].

Как видно из данных законодательных актов, в Республике Беларусь и Республике Казахстан определены полномочия местных органов власти в соответствующих законах об обороне. В российском же федеральном законе «Об обороне» законодатели исключили органы муниципальной власти из обороны Российской Федерации. В преамбуле данного закона указано, что он определяет полномочия органов государственной власти Российской Федерации, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и их должностных лиц, права и обязанности граждан. Органы местного самоуправления в этом перечне отсутствуют.

Недостаточно роль и место местного самоуправления в условиях особого режима военного положения отражается и в Федеральном конституционном законе «О военном положении» от 30 января 2002 г. [9]. Обеспечение режима военного положения осуществляется органами государственной власти и органами военного управления, путем принятия мер, применяемых на территории, на которой введено военное положение. Согласно п. 3 ст. 6 Федерального конституционного закона: «Органы местного самоуправления оказывают содействие органам государственной власти и органам военного управления в обеспечении режима военного положения». Следовательно, органы местного самоуправления должны оказывать

содействие при применении следующих мер обеспечения военного положения, перечисленных в п. 2 ст. 7:

1) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

2) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

3) эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

4) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

5) приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

6) привлечение граждан в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

7) изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны

имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества;

8) запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства;

9) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

10) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

11) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

12) запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, — задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток;

13) запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, у граждан производится изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций — изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

14) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации,

использование их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

15) введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

16) интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

17) запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории Российской Федерации;

18) введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

19) прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохрательными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

Меры, предусмотренные пунктом 16, могут применяться в период действия военного положения только в случае агрессии против Российской Федерации (п. 3 ст. 7).

На территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся (п. 4 ст. 7).

Какими способами местное самоуправление будет оказывать содействие при осуществлении вышеперечисленных мер, не совсем понятно, к тому же, в законе о военном положении отсутствуют полномочия органов местного самоуправления в период действия военного положения. Так, глава 3 закона называется «Полномочия органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения

и особенности их функционирования в период действия военного положения», а глава 4 озаглавлена «Правовое положение граждан и организаций в период действия военного положения». В рассматриваемом федеральном конституционном законе явный правовой пробел.

Таким образом, с точки зрения определения роли и места местного самоуправления в условиях особого режима военного положения законодательная база о военном положении, об обороне, о мобилизационной подготовке и мобилизации до сих пор недостаточно проработана.

Список библиографических ссылок

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. О военном положении: федер. конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010 г.) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2010 г.) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2011 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. О гражданской обороне: федер. закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (ред. от 23.12.2010 г.) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799.
5. О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации: федер. закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ (ред. от 09.03.2010 г.) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1014.
6. Об обороне: федер. закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 23.12.2010 г.) // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.
7. Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан: закон Республики Казахстан от 7 января 2005 г. № 29 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2005. № 1, 2. Ст. 1.
8. Об обороне: закон Республики Беларусь от 3 ноября 1992 г. № 1902-XII. Изменения и дополнения: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. № 129-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 84. 2/878) новая редакция; Закон Республики Беларусь от 19 июля 2006 г. № 150-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 114. 2/1247.
9. Чешакин А. Б. Правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях военного положения в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.