

A. С. Джумагулов

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОЙСКОВЫХ И ПОЛИЦЕЙСКИХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ КАК МЕРА ФЕДЕРАЛЬНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

В статье анализируется использование войсковых и полицейских формирований во внутренних вооруженных конфликтах в качестве меры федерального вмешательства с позиций действующего законодательства Российской Федерации. Рассмотрены вопросы осуществления федеральными органами государственной власти представительства федерации на территории субъекта как результата применения мер конституционной ответственности в данной форме.

Ключевые слова: исполнительная власть, федеральное вмешательство, субъект, полиция, Президент РФ, чрезвычайное положение, войска, правовой акт.

A. S. Dzhumagulov

THE USE OF MILITARY AND POLICE SUBDIVISIONS AS A MEASURE OF FEDERAL INTERVENTION

The author analyzes the use of military and police subdivisions in internal armed conflicts as a measure of federal intervention in terms of the current legislation of the Russian Federation. The article focuses on the issues of the federation's representation by federal governmental authorities in the territory of the RF constituent entity as a result of application of constitutional responsibility measures in this form.

Keywords: executive power, federal intervention, subject, police, President of the Russian Federation, state of emergency, troops, legal act.

В законодательстве большинства зарубежных федеративных государств использование войсковых и полицейских подразделений, как правило, является составной частью мероприятий, связанных с введением чрезвычайного положения (Пакистан, Малайзия), или президентского правления (Индия), или федеральной интервенции (Аргентина, Бразилия, Мексика).

Возможно структурно выделить эту меру федерального вмешательства из институтов чрезвычайного положения, президентского правления, так как использование армии и подразделений полиции или национальной гвардии является самостоятельным по форме и содержанию мероприятием. Причем если в условиях чрезвычайного положения вводится армия, то в основном она выполняет задачи, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий или прекращением разного рода массовых беспорядков, а в случае использования

войск на территории субъекта основными целями являются недопущение расчленения страны, предотвращение объявления субъектом себя независимым государством и ликвидация нарушивших федеральные законы властных структур субъекта, а также борьба (в том числе с применением оружия) с проявлениями неповиновения распоряжениям федеральных властей.

Основание для использования войск и специальных подразделений полиции и, соответственно, различных ограничений прав граждан (комендантский час, запрет митингов, приостановление деятельности политических организаций) — происходящие в субъекте процессы, свидетельствующие о невозможности органов власти субъекта эффективно и своевременно решить возникшие вопросы, требующие незамедлительного реагирования. К таким вопросам (проблемам) можно отнести выступления определенных групп населения, как

вооруженные (мятежи, восстания, бунты), так и невооруженные (акции гражданского неповиновения, массовые забастовки, демонстрации, пикеты). Они могут быть направлены на отделение субъекта от федерации, изменение статуса субъекта или на захват власти какой-то группой лиц; систематические и грубые нарушения органами власти субъекта федерального законодательства или решений судов также требуют вмешательства.

В конституциях федеративных государств, где имеется такая мера федерального вмешательства, предусмотрена специальная процедура ее реализации. Как правило, согласие на использование войск и подразделений полиции дает верхняя палата федерального парламента по инициативе органов федеральной исполнительной власти (президента, председателя правительства). Обычно согласие на использование войск дается максимум на 6 месяцев, в дальнейшем возможно продление по решению союзного парламента. Как правило, эта мера ответственности применяется не более чем на год или полтора года. Этого времени хватает для восстановления нормальной жизни в регионе, ликвидации или снижения уровня насильственных преступных проявлений (актов терроризма, вооруженных столкновений незаконных формирований с полицией). Войска и подразделения полиции обеспечивают в субъекте выполнение распоряжений федеральных органов власти, пресекают деятельность незаконных вооруженных группировок; с их помощью проводится роспуск законодательного органа, отстраняется от выполнения своих обязанностей глава исполнительной власти субъекта (путем принудительного вывода соответствующих лиц за пределы занимаемых ими административных зданий), вводится специальный режим пропуска на особо важные объекты (здания органов власти, объекты связи, телерадиопередающие центры, вокзалы, аэропорты, учреждения банков и т. д.).

В некоторых случаях военные власти выполняют ряд функций органов государственной власти и местного самоуправления: руководят обеспечением подвоза продовольствия, бесперебойной работой систем

жизнеобеспечения; организуют выборы отдельных органов власти на местах. Так, в Основном Законе ФРГ предусмотрено, что право ввести подразделения федеральной полиции и пограничной охраны на территорию земли, в случае угрозы существованию свободного демократического строя земли, предоставляется федеральному правительству, но Бундесрат (верхняя палата германского парламента) может в любой момент отменить это решение (ст. 91.1 Основного Закона ФРГ) [1].

Президент РФ вправе прибегнуть к федеральному принуждению путем ввода на территорию РФ или ее часть режима особого управления — чрезвычайного положения.

Конституция РФ в ст. 87, 88, 102 закрепляет право Президента РФ как Верховного Главнокомандующего и гаранта Конституции РФ, прав и свобод российских граждан вводить на территории РФ или в отдельных ее местностях военное или чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Государственной думе и Совету Федерации Федерального Собрания РФ. При этом если сообщение нижней палате парламента о введении указанных режимов носит информативный характер, то Совету Федерации принадлежит право утверждения соответствующих указов Президента РФ.

Конституция РФ закрепляет основания введения военного положения. Согласно ст. 87 им является непосредственная агрессия против России или угроза такой агрессии. Что же касается чрезвычайного положения, то основания и условия его введения должны, согласно ст. 89 Конституции РФ, определяться соответствующим федеральным конституционным законом.

Данное полномочие Президента РФ имеет свое конституционное обоснование в ст. 89 Конституции РФ, которая предусматривает регулирование данной меры специальным федеральным конституционным законом. В настоящее время режим чрезвычайного положения определяется Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» [2], который заменил действовавший ранее Закон РСФСР [3].

Во время действия режима чрезвычайного положения Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения. Единое управление территорией, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляет временный специальный орган управления соответствующей территорией либо федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. Президент РФ утверждает положения об указанных органах и назначает их руководителей.

Таким образом, введение чрезвычайного положения означает практически полное переподчинение соответствующей территориальной власти Президенту РФ и назначенным им должностным лицам. Столь серьезное ограничение принципа федерализма, прав и свобод граждан требует закрепления ряда гарантий применения данной меры, направленных на предотвращение ее произвольного использования. Данные гарантии заключаются как в порядке введения режима чрезвычайного положения, установленного федеральным конституционным законом, так и в иных мерах, направленных на недопущение произвольного ограничения прав и свобод граждан.

Военное или чрезвычайное положение вводится указом Президента РФ, который подлежит незамедлительному опубликованию, обнародуется по каналам радио и телевидения, а также доводится до сведения палат Федерального Собрания РФ. В обоих случаях Совет Федерации в первоочередном порядке рассматривает данный указ и голосует по вопросу о его утверждении. В случае отказа Совета Федерации утвердить соответствующий указ Президента он утрачивает силу.

Отнесение данного вопроса к ведению Совета Федерации представляется нам неслучайным. Таким образом обеспечивается, с одной стороны,

баланс законодательной и исполнительной власти (разделение властей по горизонтали), а с другой, — баланс Президента как представителя многонационального народа РФ и членов Совета Федерации как представителей субъектов РФ (разделение властей по вертикали). Данное обстоятельство особенно важно для режима чрезвычайного положения, который в ряде случаев может рассматриваться как мера федеративной ответственности [4].

В то же время следует отметить, что применение федерального принуждения для обеспечения целостности РФ и ее конституционно-правового пространства возможно не только в рамках института чрезвычайного положения. Так, меры по подавлению бандформирований, восстановлению законности на территории Чеченской Республики применялись в 1994—1996 гг. на основании указов Президента РФ, которые, не упоминая о чрезвычайном положении, предусматривали применение подразделений МВД и МО РФ, а также координацию деятельности всех региональных органов государственной власти федеральными органами власти [5].

Конституционность данных указов и основанных на них постановлений Правительства РФ явилась предметом рассмотрения Конституционного суда РФ [6], который, обсудив вопрос об их конституционности, пришел к выводу о том, что Президент РФ как гарант Конституции и Верховный Главнокомандующий вправе использовать вооруженные силы для защиты национального единства и территориальной целостности государства не только в рамках режимов военного или чрезвычайного положения, но и в любых иных формах, необходимых для защиты конституционного строя. При этом Конституционный суд обратил внимание на то, что Закон РФ «О чрезвычайном положении» по своему содержанию не был рассчитан на ситуации, подобные той, которая сложилась в Чеченской Республике. Как отмечает И. Гончаров, «фактически на территории Чеченской Республики возникла ситуация, в международном праве называемая “вооруженный конфликт немеждународного характера”» [7], которая не

могла быть решена иным способом, кроме как посредством вмешательства Президента РФ.

Конституционный суд РФ подтвердил наличие у Президента РФ так называемых «скрытых полномочий по охране Конституции», которые непосредственно Конституцией или законодательством РФ не предусмотрены, однако являются легитимными при условии их соответствия базовым конституционным принципам, общепризнанным нормам и принципам международного права [8].

Практика федеральной интервенции и установления особых режимов правления на отдельных территориях России получила развитие и в наши дни. Указом Президента РФ от 8 июня 2000 г. [9] был введен особый режим управления на территории Чеченской Республики. В нем подчеркивалось, что основанием введения особого режима правления явились противоправная деятельность террористических организаций, в результате которой на территории Чеченской Республики отсутствовало как действующее законодательство, так и органы власти, предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами. Целью введения особого режима было создание правовых предпосылок для организации Чеченской Республикой органов государственной власти в соответствии с Конституцией РФ.

Впоследствии данный указ был отменен в связи с вступлением в должность избранного Президента Чеченской Республики и формированием ее органов исполнительной власти в соответствии с федеральным законодательством и Конституцией Чеченской Республики [10].

Таким образом, конституционно-правовой режим, созданный на территории Чеченской Республики в результате действия названного указа может служить примером реализации не предусмотренных Конституцией РФ, но не противоречащих ей полномочий Президента РФ как гаранта конституционно-правового строя Российской Федерации, что в совокупности с полномочиями Президента РФ по введению чрезвычайного положения составляет институт федерального вмешательства.

Однако стоит отметить, что использование столь серьезной меры федерального вмешательства должно основываться не только на факте наличия необходимых юридических оснований, но и на всесторонней оценке политических последствий данной меры, как на общенациональном, так и на региональном уровне.

Споры вызывает вопрос о том, на каком уровне должно быть закреплено использование войсковых и полицейских подразделений как мера федерального вмешательства в России. Часть авторов выступает за то, чтобы федеральное вмешательство регулировалось конституционными нормами [11]. Другие исследователи допускают текущее законодательное регулирование федерального вмешательства. В частности, был предложен проект Федерального закона «О федеральном вмешательстве» [12].

Конечно, предпочтительно, чтобы использование войсковых и полицейских подразделений как мера федерального вмешательства в Российской Федерации было установлено именно конституционными нормами, однако с возможностью дальнейшего развития этого института в федеральном отраслевом законодательстве.

Основная цель его конституционного закрепления — защита конституционного строя. Федеральное вмешательство, с одной стороны, самим фактом своего конституционного закрепления способно сдерживать политиков от безответственных действий. С другой стороны, не следует обольщаться: попытки решения проблем федерализма только при помощи федерального вмешательства, как правило, оказываются малоэффективными [13] и даже могут привести к дестабилизации конституционной системы.

Можно предусмотреть изменения Конституции РФ, которые следовало бы внести для установления в России специального института федерального вмешательства, — это дополнение ч. 5 и 6 ст. 78 Конституции РФ следующего содержания: «В случае если государственная власть в субъекте Российской Федерации не может осуществляться в соответствии с

Конституцией Российской Федерации, Президент Российской Федерации вводит в таком субъекте режим федерального вмешательства с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Основания и порядок федерального вмешательства определяются федеральным конституционным законом».

В свою очередь законодательное регулирование использования войсковых и полицейских подразделений как мера федерального вмешательства в России должно четко предусматривать: основания для вмешательства; государственные органы, уполномоченные его объявлять; порядок его введения; порядок его осуществления и прекращения; гарантии (и, прежде всего, судебные) субъектам федерации от неправомерного использования института вмешательства [14].

Таким образом, основания использования войсковых и полицейских подразделений как мера федерального вмешательства, а также порядок его осуществления должны устанавливаться федеральным конституционным законом, в котором необходимо предусмотреть следующее: в случае если субъект Российской Федерации не выполняет обязательств, возложенных на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Правительство Российской Федерации может принять необходимые меры в соответствии с федеральным конституционным законом для выполнения в принудительном порядке субъектом Российской Федерации своих обязательств.

Примечания

1. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л. А. Окунькова. М., 1997. С. 212.
2. О чрезвычайном положении: федер. конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Рос. газ. 2001. № 105 (2717).
3. О чрезвычайном положении: закон РСФСР от 17 мая 1991 г. № 1253-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 499.
4. Барциц И. Н. Федеративная ответственность: конституционно-правовые аспекты. М., 1999. 160 с.
5. О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137. URL: <http://www.polit.ru/article/2004/12/16/chech> (дата обращения: 01.09.2011); О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта: указ Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166 // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3422.
6. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации: постановление Конституционного суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.
7. Гончаров И. В. Особенности правового регулирования федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации в условиях внутренних вооруженных конфликтов // Гос-во и право. 2004. № 11. С. 32.
8. Комментарий к постановлениям Конституционного суда Российской Федерации. Т. 1. М., 2000. С. 243—246.
9. Об организации системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике: указ Президента РФ от 8 июня 2000 г. № 1071 (в ред. от 16 мая 2000 г.) // Рос. газ. 2000. 10 июня. Ст. 1301.
10. Об Администрации Чеченской Республики: указ Президента РФ от 13 октября 2003 г. № 1214 // СЗ РФ. 2003. № 42. Ст. 1301.
11. Глигич-Золотарева М. В. Институт федерального вмешательства в системе конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 231.
12. Авакьян С. А., Арбузкин А. М., Аринин А. Н. Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2000. № 6. С. 34.
13. Так, принятие в отношении Пенджаба около двадцати специальных репрессивных актов, объявление его «зоной террористической деятельности», введение девять раз за 25 лет президентского правления не предотвратили с 1985 по 1990 г. ежегодного удвоения жертв террористических актов и увеличения в шесть раз числа боевиков (см.: Домрин А. Н. Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Журнал рос. права. 1998. № 3. С. 103—117).
14. В мировой практике известны факты злоупотребления федеральными органами полномочиями по вмешательству в дела субъектов федерации в целях смещения неугодных правительств и

ропуска legislatures субъектов федерации. В Индии введение президентского правления часто критикуется за слишком частое использование в политических целях партией, находящейся в этот момент у власти. Так, в 1977 и 1980 гг. каждый раз в девяти штатах оно вводилось по сугубо партийно-политическим причинам (см.: Басу Дурга Дас. Основы конституционного права Индии. М., 1986. С. 506—508). Интересно, что в США федеральное правительство не злоупотребляло своим полномочием на федеральное вмешательство: оно ни разу не сместило правительство штата под тем предлогом, что его деятельность не соответствовала возложенным на него Конституцией США обязанностям (см.: Домрин А. Н. Чрезвычайные полномочия президента США в отношении субъектов федерации // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2000. № 1. С. 18).

© А. С. Джумагулов, 2011