



УДК 347.254 342

М. Абдуллаев,доктор философии по праву, доцент
Азербайджанского государственного педагогического университета

О ПРАВОМЕРНОСТИ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ВО ВРЕМЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ: МАТЕРИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ

Вопросы чрезвычайной ситуации и правомерность ограничения прав человека во время чрезвычайного положения являются актуальными с точки зрения сохранения мира и правопорядка, поэтому составляют предмет рассмотрения многих научных центров и учреждений, в том числе международных. Вместе с тем анализ научной литературы показывает, что указанная проблема в международном праве еще не нашла своего окончательного выражения. Имеются, однако, исследования, которые носят общетеоретический характер, в частности исследования С. Алексеевой, А. Малько, Н. Матузова и др. [2; 3; 4], а также ряд исследований по правам человека в целом, но рассмотренные в современных реалиях. В англоязычной литературе привлекают внимание исследования Э. Аннерс, Э. Брэдли, М. Дженис, Ф. Люшер, и др. [6]. Исследователи верно подчеркивают, что «ограничение основных прав и свобод человека необходимо рассматривать в трёх основных аспектах: ограничение как изменение объема прав и свобод; ограничение как отклонение от правового равенства; ограничение как изменение содержания прав и свобод человека» [1, с. 18].

Международный пакт о гражданских и политических правах (далее – Пакт, Пакт о гражданских и политических правах) и Европейская конвенция о правах человека (далее – Европейская конвенция, Конвенция) употребляют выражение «чрезвычайная ситуация, которая угрожает жизни нации». В своем решении по делу *Lawless v. Ireland* Европейский суд по правам

человека (далее – Европейский суд) дал следующее определение: «Чрезвычайное положение, угрожающее жизни нации, – это исключительная кризисная или чрезвычайная ситуация, которая затрагивает население в целом и представляет угрозу организованной жизни сообщества, из которого состоит данное государство» [2].

Как уже отмечалось, Пакт о гражданских и политических правах, в отличие от Европейской конвенции и Американской конвенции о правах человека, не содержит ссылку на «войну» как на разновидность чрезвычайной ситуации. В свое время это было сделано для того, чтобы избежать возможного заключения о том, что Организация Объединенных Наций приемлет войну (война, как известно, была однозначно запрещена Уставом ООН). Однако это отнюдь не означает, что отступления государств от своих обязательств по Пакту недопустимы во время войны. Наоборот, вооруженный международный конфликт обычно является собой прототип чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни всей нации. Например, в своем уведомлении от 11 ноября 1985 года правительство Никарагуа оправдывало продление чрезвычайного положения военной агрессией со стороны США [8].

Чрезвычайные ситуации в основном бывают связаны с политическими обстоятельствами, в частности вооруженные конфликты (как международные, так и немеждународные) или внутренние беспорядки. Подобные ситуации могут также возникать вследствие природных бедствий, угрожающих жизни



и благосостоянию нации. Х. Ораа выделяет следующие ситуации, при которых может быть объявлено чрезвычайное положение: 1) политические кризисы: войны (международные вооруженные конфликты, гражданские войны, национально-освободительные войны); внутренние беспорядки; серьезные угрозы публичному порядку; подрывная деятельность; 2) стихийные бедствия; 3) экономические кризисы [9].

На данной основе незначительные вооруженные инциденты, спорадические акты насилия, акты саботажа, существование и подрывная деятельность ряда незаконных организаций и т. п. не угрожают жизни нации и не представляют собой чрезвычайную ситуацию. В Сиракузских принципах толкования ограничений и отступлений от положений Пакта о гражданских и политических правах отмечается, что внутренние конфликты и беспорядки, которые не представляют собой серьезную и непосредственную угрозу жизни нации, не могут оправдать применение мер чрезвычайного характера [10]. Экономические трудности сами по себе также не могут служить оправданием введения чрезвычайных мер [10].

В деле *Greek* Европейской комиссии по правам человека (далее – Европейская комиссия) предстояло оценить правомерность чрезвычайных мер, осуществленных революционным правительством. Данное дело было связано с межгосударственной жалобой, поданной в сентябре 1967 года Данией, Норвегией, Швецией и Нидерландами против Греции в связи с нарушением целого ряда положений Европейской конвенции. Государства-заявители считали, что дерогация, объявленная правительством Греции, была необоснованной. Европейская комиссия указала, что государству-ответчику следует доказать, что обстоятельства, обусловившие введение чрезвычайного положения, действительно существовали и продолжают существовать. В обоснование своей позиции государство-ответчик сослалось на три

момента: опасность коммунистического захвата; кризис конституционного правительства и кризис общественного строя в Греции. Изучив указанные элементы, Европейская комиссия пришла к выводу, что правительству Греции не удалось доказать, что 21 апреля 1967 года, когда был осуществлен переворот, и в последующем в стране существовали чрезвычайные обстоятельства, угрожающие жизни нации. В частности, не было продемонстрировано наличие неотвратимой угрозы политической нестабильности или вооруженного коммунистического захвата. Поэтому статья 15 Европейской конвенции была неприменима и не могла обосновать определенные нарушения, вменяемые режиму «черных полковников» [11].

В деле *Lawless v. Ireland* Европейский суд отмечал, что «вывод о существовании ... чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни нации, можно извлечь из комбинации нескольких факторов, а именно: в первую очередь, наличие на территории Ирландской Республики секретной армии, вовлеченной в антиконституционную деятельность и применяющей насилие для достижения своих целей; во-вторых, тот факт, что данная армия также действовала вне пределов территории Ирландии, подвергая тем самым серьезной опасности отношения Ирландской Республики со своим соседом; в-третьих, устойчивый и тревожный рост террористической деятельности...» [12].

Далее Европейский суд дал оценку конкретным мерам, принятым правительством Ирландии в отступление от своих обязательств по Европейской конвенции, и взял при этом за основу критерий «строго обусловлено чрезвычайностью обстоятельств»: «Применение обычного законодательства в Ирландии оказалось неспособным установить растущую опасность, которая угрожала Ирландской Республике... Обычные уголовные суды или даже специальные уголовные суды и военные суды не были бы достаточными





для восстановления мира и порядка... Сбор необходимых доказательств для осуждения лиц, участвующих в деятельности ИРА, сталкивался с большими трудностями, вызванными военным, секретным и террористическим характером этих групп и страхом, который они насаждали среди населения... Закрывшие границы имело бы крайне тяжелые последствия для населения в целом выше той степени, которая требуется чрезвычайностью обстоятельств.

Помимо этого, Закон о преступлениях против государства от 1940 года предусматривал ряд гарантий, предназначенных для предотвращения злоупотреблений в функционировании системы административных арестов... Применение указанного Закона находилось под постоянным контролем со стороны парламента, который не только получал на регулярной основе точные подробности его применения, но и также мог в любое время отменить решение правительства о введении Закона в действие.

Незамедлительно после указанного решения правительство публично заявило, что любое арестованное лицо, которое возьмет на себя обязательство уважать Конституцию и законы и не участвовать ни в каких противоправных действиях, будет освобождено. Арестованные лица были сразу после своего ареста проинформированы о том, что они немедленно будут освобождены, если возьмут на себя указанное обязательство» [12].

На основе вышеизложенного Европейский суд заключил, что как сами чрезвычайные меры, так и их применение по отношению к заявителю могут охарактеризованы как меры, строго требуемые чрезвычайностью ситуации, в смысле статьи 15 Европейской конвенции.

Для того чтобы вторжение властей в сферу прав и свобод человека было оправданным, принципиально важно, чтобы та или иная ситуация, предположительно дающая основание для подобного вторжения, была действи-

тельно чрезвычайной, что означает следующее:

- во-первых, должна быть угроза жизни нации (а не правительства или правителя);

- во-вторых, должна быть угроза жизни всей нации (т. е. последствия угрозы должны затронуть всю нацию, когда продолжение нормальной, организованной жизни общества становится неопределенным; при этом указанную угрозу невозможно отвести через посредство «обычных» ограничений прав человека); нужно также иметь в виду, что географически ограниченная чрезвычайная ситуация может охватить все население страны и тем самым угрожать жизни всей нации;

- в-третьих, угроза жизни нации должна быть *реальной и прямой*;

- в-четвертых, угроза должна быть *исключительной степени*.

Не перечисляя всех возможных типов чрезвычайных ситуаций, международные договоры оставляют государствам-участникам определенный предел усмотрения в оценке сложившейся ситуации, т. е. установлении ее чрезвычайного или экстремального характера, но, тем не менее, бремя доказывания того, что имелись все основания для введения чрезвычайного положения, лежит именно на данном государстве. В своем решении по делу *Ireland v. United Kingdom* Европейский суд указывал, что «национальные органы находятся в лучшей позиции, чем международные органы, для вынесения решения о наличии чрезвычайной ситуации» [12, с. 78–79]. Однако, как отмечал Европейский суд в ряде других дел, предел усмотрения государств в данном вопросе подвергнут контролю со стороны Европейских правозащитных органов [13, с. 68]. В таком же духе высказывался и Комитет ООН по правам человека [14].

Обобщая практику Европейской комиссии и Европейского суда по данному вопросу, можно заключить следующее:

- а) чрезвычайная ситуация должна быть реальной и неминуемой: объявле-





ние чрезвычайного положения превентивного характера незаконно;

б) чрезвычайная ситуация должна быть таких масштабов, чтобы затрагивать нацию в целом, а не какую-либо ее часть;

в) угроза должна быть самому существованию нации, понимаемая как угроза физической целостности населения, территориальной целостности или нормальному функционированию органов государства;

г) кризис или опасность должны носить исключительный характер в том смысле, что обычные меры или ограничения, допускаемые Европейской конвенцией для поддержания общественной безопасности, здоровья и порядка, являются явно недостаточными (в своем решении по делу *Demir and others v. Turkey* Европейский суд подчеркнул: «Суд не убежден, что содержание заявителей под стражей *incommunicado* в течение шестнадцати дней без возможности увидеть судью ... строго требовалось кризисом, на который опирается Правительство» [15, с. 57]).

В связи с тезисом о том, что чрезвычайная ситуация должна угрожать жизни нации в целом, возникает важный практический вопрос: можно ли объявлять чрезвычайное положение только на одной части территории? В данном отношении могут предусматриваться два варианта: 1) чрезвычайная ситуация на какой-либо части территории государства, но затрагивающая всю нацию; 2) чрезвычайная ситуация на части территории и затрагивающая только часть нации.

Как уже было отмечено, первая ситуация в принципе не вызывает особых проблем. В качестве примера можно привести террористические акции, которые имеют место в основном в одном районе страны, но оказывают влияние на все государство, или крайне серьезное стихийное бедствие, затрагивающее всю национальную экономику. В деле *Aksoy v. Turkey* Европейский суд пришел к заключению, что «масштабы и влияние террористической деятель-

ности ПКК (Курдской Рабочей Партии) в Юго-восточной Турции, несомненно, создают в указанном регионе «ситуацию, угрожающую жизни нации» [13, с. 70]. В таких ситуациях объявление чрезвычайного положения будет правомерным; таков, в частности, был подход Европейской комиссии в деле *Ireland v. United Kingdom* [16]. В докладе Специального докладчика Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств по вопросу о чрезвычайном положении подчеркивалось: «Чрезвычайное положение должно затрагивать всю нацию и либо всю территорию, либо же определенные ее части» [17, с. 15].

Вторая ситуация, на наш взгляд, не может служить адекватным основанием для объявления чрезвычайного положения. По всей видимости, она не вписывается в вышеприведенную конструкцию «угроза жизни всей нации». Иного мнения придерживается Х. Ораа [18, с. 28–29]. Правда, мы здесь не принимаем во внимание особые случаи, в частности случаи объявления чрезвычайного положения на зависимой территории.

А теперь вкратце рассмотрим практику применения статьи 15 Европейской конвенции.

С момента вступления Европейской конвенции в силу государства-участники не раз прибегали к чрезвычайным мерам, ссылаясь при этом на указанную статью. Например, Великобритания уведомляла об отступлениях в основном применительно к статьям 5 и 6 Конвенции в отношении некоторых ее колоний и Северной Ирландии. Так, после того как Европейский суд установил, что Великобритания нарушила статью 5, содержащую под стражей без предъявления каких-либо обвинений или соответствующих процессуальных гарантий лиц, подозреваемых в причастности к «террористическим действиям» (дело *Brogan and others v. United Kingdom* [19]), власти данной страны уведомили Генерального секретаря Совета Европы об отступле-





нии от статьи 5 Конвенции в отношении действия Закона о предотвращении терроризма.

О введении чрезвычайного положения правительство Турции впервые уведомило Совет Европы в 1961 году в отношении всей ее территории. В последующем правительство Турции отменило свое решение и направило уведомление о введении чрезвычайного положения только в определенных городах на определенный период времени. С того времени правительство Турции несколько раз вводило чрезвычайное положение в тех или иных районах. В одном из своих решений Страсбургский суд подчеркивал, что правительство не может распространять дерогацию с ограниченной географической сферой действия на другие регионы, не охваченные в первоначальном уведомлении [20].

Греция объявила о своем первом отступлении от Конвенции после переворота в 1967 году; далее последовали несколько других таких решений между этой датой и 1969 годом, когда правительство Греции денонсировало Европейскую конвенцию о правах человека.

Ирландское правительство дважды осуществляло свое право дерогации в связи с применением Закона о чрезвычайных полномочиях.

В 2009 году Парламентская Ассамблея Совета Европы выразила свою озабоченность фактами объявления в Грузии (в 2007 году) и Армении (в 2008 году) чрезвычайного положения, сопровождавшегося серьезными нарушениями прав человека [21].

События в Армении показательны с точки зрения последствий ненадлежащего соблюдения правил реализации режима чрезвычайного положения. Чрезвычайное положение было объявлено 01 марта 2008 года тогдашним президентом страны Робертом Кочаряном для того, чтобы подавить мирные протесты, которые были организованы оппозиционными силами после президентских выборов, состоявшихся

19 февраля 2008 года и сопровождавшихся грубыми нарушениями и фальсификациями. Армения официально известила Генерального секретаря Совета Европы об использовании своего права на отступление от некоторых положений Европейской конвенции в соответствии со статьей 15 Конвенции. Согласно международным правозащитным организациям и независимым средствам массовой информации, действия представителей правоохранительных органов по разгону демонстрантов напоминали военную операцию, когда для преследования участников демонстраций протеста даже после их разгона использовались танки и слезоточивый газ.

Такие действия сопровождались жестоким избиением демонстрантов и многочисленными арестами. Более того, во время одной из таких акций полиция открыла интенсивную хаотичную стрельбу, которая продолжалась больше часа. В результате действий полиции погибли, по меньшей мере, 8 лиц, в том числе и 12-летний мальчик.

Объявление чрезвычайного положения позволило президенту Роберту Кочаряну ввести запрет собраний и ограничить деятельность средств массовой информации. В частности, армянские информационные агентства имели право распространять только информацию, поступающую из официальных правительственных источников, а местным телерадиокомпаниям было рекомендовано прекратить трансляцию программ зарубежного производства.

Наконец, парламент страны внес изменения и дополнения в законодательство о собраниях и демонстрациях, согласно которым был усилен контроль за соблюдением требований о запрете стихийных митингов и демонстраций и ограничены полномочия судебной власти в сфере осуществления независимого надзора за соблюдением требований об ограничении права граждан на собрания. В связи с данными событиями, Венецианская комиссия Совета Европы и Бюро по вопросам демократических



институтов и прав человека при ОБСЕ выступили с совместным заявлением, в котором данные изменения законодательства были признаны ограничивающими право на свободу собраний, и только под давлением Венецианской комиссии и Мониторингового комитета Парламентской Ассамблеи Совета Европы Армения была вынуждена отменить данные ограничения [22].

Необходимо неуклонное укрепление правовых основ ограничения прав и свобод человека. Это также касается установления законодательных нормативов в применении способов ограничения прав и свобод как в обычных условиях, так и в условиях чрезвычайного положения. Необходима корректировка критериев по определению границ ограничения прав и свобод, поскольку жизнь все время меняется, она идет вперед. Ограничение прав и свобод как вмешательство в процесс их реализации должно иметь под собой серьезную законодательную и исполнительскую базу. Данная работа должна идти в единстве с процессом регулирования способов ограничения прав и свобод на международном уровне. Каждое нарушение процесса ограничения прав и свобод личности без правовой базы должно караться законом.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, кризисная ситуация, правомерность ограничения прав человека во время чрезвычайного положения.

У статті розглядаються сучасні проблеми матеріальної основи надзвичайного стану, коли існує виняткова загроза життю всієї нації. На основі процесів сучасного міжнародного життя визначено, що кризова або надзвичайна ситуація, яка зачіпає населення загалом і становить загрозу організованого життя спільноти, складається сьогодні в багатьох регіонах світу. Наявна необхідність удосконалення світової правової практики з метою досягнення стійкого миру й дотримання прав людини.

В статье рассматриваются современные проблемы материальной основы чрезвычайного положения, когда существует исключительная угроза жизни всей нации. На основе процессов современной международной жизни определено, что кризисная или чрезвычайная ситуация, которая затрагивает население в целом и представляет угрозу организованной жизни сообщества, складывается сегодня во многих регионах мира. Имеется необходимость совершенствования мировой правовой практики в целях достижения устойчивого мира и соблюдения прав человека.

The article deals with modern problems of the material basis of the state of emergency, when there is an exceptional threat to the life of the nation. On the basis of the processes of contemporary international life is determined that a crisis or emergency situation, which affects the population at large and represents a threat to the organized life of the community, formed today in many regions of the world. There is a need to improve the global legal practice with a view to achieving sustainable peace and human rights.

Литература

1. Грецова Е.Е. Правомерные ограничения прав и свобод человека в международном праве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Е.Е. Грецова. – М., 1994. – 23 с.
2. Алексеев С.С. Права человека как институт естественного и позитивного права / С.С. Алексеев // Права человека: история, теория и практика / отв. ред. Б.А. Назаров. – М., 1995. – 303 с.
3. Малько А.В. Теория государства и права / А.В. Малько. – М. : Юрист, 2000. – 304 с.
4. Матузов Н.И. Права человека и общерегулятивные отношения / Н.И. Матузов // Правоведение. – 1996. – № 3. – С. 37–46.
5. Лукашева Е.А. Права человека в глобализирующемся мире / Е.А. Лукашева // Права человека и процессы глобализации современного мира / отв. ред. Е.А. Лукашева. – М. : Норма, 2007. – 464 с.





6. Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 5–13.
7. *Lawless v. Ireland* (1961), *Publications of the European Court of Human Rights, Ser. A, No. 3*.
8. Nowak M. *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary. 2nd ed.* Kehl, 2005, p. 78.
9. Oraa J. *Human Rights in States of Emergency in International Law.* Oxford, 1992, 386 p.
10. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624>.
11. *The Greek case, Yearbook of the European Convention on Human Rights, 1969, vol. 12, p. 32.*
12. *Lawless v. Ireland* (1961), *Publications of the European Court of Human Rights, Ser. A, No. 3*.
13. *Aksoy v. Turkey* (1996), *European Court of Human Rights, Reports of Judgments and Decisions, No. 6, 1996-II, c. 50*; *Brannigan and McBride v. the United Kingdom* (1993), *Publications of the European Court of Human Rights, Ser. A, No. 258-B; c. 68.*
14. *Suarez de Guerrero v. Colombia* (Заявление № 45/1979), *Human Rights Committee Report, 1982*; *Zelaya v. Nicaragua* (Заявление № 328/1988) *Human Rights Committee Report, 1994.*
15. *Demir and others v. Turkey* (1998), *European Human Rights Reports, 1998-VI, No. 90, Para. 57.*
16. *Ireland v. United Kingdom* (1978), *Publications of the European Court of Human Rights, Ser. A, No. 25.*
17. Questiaux N. *Study of the Implications of Recent Developments concerning Situations Known as State of Siege or Emergency.* – E/CN.4/Sub. 2/1982/15, c. 15.
18. Oraa J. *Human Rights in States of Emergency in International Law.* Oxford, 1992, c. 28–29.
19. *Brogan and others v. United Kingdom* (1988), *Publications of the European Court of Human Rights, Ser. A, vol. 145-B.*
20. *Sakik and others v. Turkey* (1997), <http://hudoc.echr.coe.int/>
21. *Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1659 (2009) “The Protection of Human Rights in Emergency Situations”* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://assembly.coe.int/>.

