



Именем
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 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 года № 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 года № 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации"

город Москва

31 июля 1995 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.А.Туманова, судей Э.М.Аметистова, М.В.Баглая, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, В.И.Олейника, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации И.М.Костоева, Е.Б.Мизулиной, Г.С.Яковлева; представителей группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г.Ю.Карелина, Ю.Х.Калмыкова, А.И.Лукьянова; представителей Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Ю.М.Батурина, О.Е.Кутафина, С.М.Шахрая,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой статьи 3, частью первой статьи 21, частями первой, второй и третьей статьи 74, статьей 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики" и от 9 декабря 1994 года № 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 года № 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 года № 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела, согласно части первой статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", явились: запрос группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 "Об

Основных положениях военной доктрины Российской Федерации" в части, касающейся использования Вооруженных Сил Российской Федерации при разрешении внутренних конфликтов, и постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 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"; запрос Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики" и от 9 декабря 1994 года № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта" и постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 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", а также запрос группы членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации аналогичного содержания. Определением Конституционного Суда Российской Федерации в соответствии со статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дела по данным запросам, как касающиеся одного и того же предмета, соединены в одном производстве.

Основанием к рассмотрению дела, согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли указанные в запросах акты Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судей-докладчиков М.В.Баглая и О.И.Тиунова, объяснения сторон, выступления экспертов и специалистов, исследовав представленные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в обоснование своих требований ссылается на то, что оспариваемые им Указы Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 и от 9 декабря 1994 года № 2166 и постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 составили единую систему нормативных правовых актов и привели к неправомерному применению Вооруженных Сил Российской Федерации, поскольку их использование на территории Российской Федерации, а также иные предписанные в Указах Президента Российской Федерации и постановлении Правительства Российской Федерации меры и действия юридически возможны лишь в рамках режима чрезвычайного или военного положения. В запросе подчеркивается, что результатом этих мер явились незаконные ограничения и массовые нарушения конституционных прав и свобод российских граждан.

Группа депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в своем запросе оспаривает конституционность Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 в части, касающейся возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации при разрешении внутренних конфликтов, и постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360. По их мнению, использование во исполнение этих актов на территории Чеченской Республики Вооруженных Сил Российской Федерации, повлекшее значительные жертвы среди гражданского населения, противоречит статье 15 Конституции Российской Федерации и международным обязательствам, принятым на себя Российской Федерацией.

2. В 1991-1994 годах на территории Чеченской Республики, являющейся субъектом Российской Федерации, сложилась экстраординарная ситуация: отрицалось действие Конституции Российской Федерации и федеральных законов, была разрушена система законных органов власти, созданы регулярные незаконные вооруженные формирования, оснащенные новейшей военной техникой, имели место массовые нарушения прав и свобод граждан.

Осенью 1991 года был разогнан законно избранный Верховный Совет республики. Проведенные 27 октября 1991 года новые выборы в высший орган государственной власти и выборы Президента республики были признаны 2 ноября 1991 года пятым Съездом народных депутатов РСФСР незаконными, а принятые ими акты не подлежащими исполнению. Оценка этих событий как антиконституционных и имеющих тяжелые последствия была дана в Обращении седьмого Съезда

народных депутатов Российской Федерации от 10 декабря 1992 года к народу, органам власти и управления Чеченской Республики, в других документах федеральных властей. Решения Съезда подтверждены Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 23 декабря 1994 года в Заявлении в связи с резолюцией о положении в Чеченской Республике, принятой Европейским парламентом. В Заявлении указывалось, что в Чеченской Республике свободные выборы или референдум не проводились, законные органы власти сформированы не были.

В дальнейшем внутривластная обстановка в Чеченской Республике продолжала обостряться. Осенью 1994 года на ее территории имели место вооруженные конфликты между враждующими группировками, грозившие перерасти в гражданскую войну.

Эта экстраординарная ситуация исторически связана с тем, что в период сталинских репрессий чеченский народ подвергся массовой депортации, исправление последствий которой оказалось недостаточно эффективным. Государственная власть сначала СССР, а затем России не сумела правильно оценить справедливую обиду чеченцев, назревавшие в республике события и их движущие силы. Федеральные органы власти Российской Федерации ослабили правозащитную деятельность в Чеченской Республике, не обеспечили охрану государственных складов оружия на ее территории, в течение нескольких лет проявляли пассивность в решении проблем взаимоотношений с этой республикой как субъектом Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, как и ранее действовавшая Конституция 1978 года, не предусматривает возможности одностороннего решения вопроса об изменении статуса субъекта Российской Федерации и о его выходе из состава Российской Федерации. Согласно статье 66 (часть 5) Конституции Российской Федерации статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

Государственная целостность - одна из основ конституционного строя Российской Федерации. Она закреплена в статьях 4 (часть 3), 5 (часть 3), 8, 65, 67 (часть 1), 71 (пункт "б") Конституции Российской Федерации. Государственная целостность - важное условие равного правового статуса всех граждан независимо от места их проживания, одна из гарантий их конституционных прав и свобод.

Конституционная цель сохранения целостности Российского государства согласуется с общепризнанными международными нормами о праве народа на самоопределение. Из принятой 24 октября 1970 года Декларации принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, следует, что осуществление права на самоопределение "не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов".

С учетом этого федеральными властями (Президентом, Правительством, Федеральным Собранием) неоднократно предпринимались попытки преодолеть возникший в Чеченской Республике кризис. Однако они не привели к мирному политическому решению.

Оспариваемые Советом Федерации Указы Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137, от 9 декабря 1994 года № 2166, постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 предписывали применение мер государственного принуждения для обеспечения государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики.

В соответствии с частью второй статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации не рассматривает в данном деле вопрос о политической целесообразности принятых решений, равно как об адекватности осуществлявшихся на их основе мер.

3. Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики" устанавливал время начала ряда мероприятий по восстановлению конституционной законности и правопорядка в Чеченской Республике (с 6 часов 00 минут 1 декабря 1994 года), предписывал создание группы для руководства действиями по разоружению и ликвидации вооруженных

формирований и введению на территории республики режима чрезвычайного положения, а также определял механизм координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и сил обеспечения безопасности при осуществлении этих мер. Однако запланированные мероприятия в указанное время проведены не были, а состав группы и ее полномочия были в дальнейшем изменены.

Указ от 30 ноября 1994 года № 2137 впоследствии был признан утратившим силу Указом Президента Российской Федерации от 11 декабря 1994 года № 2169 "О мерах по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности на территории Чеченской Республики" (пункт 5) в связи с невозможностью введения на территории Чеченской Республики чрезвычайного положения, режим которого определен Законом РСФСР от 17 мая 1991 года "О чрезвычайном положении". Названный Закон по своему содержанию не рассчитан на экстраординарные ситуации, подобные той, которая сложилась в Чеченской Республике, где федеральным властям противостояли силы, опирающиеся на оснащенные новейшей военной техникой незаконно созданные регулярные вооруженные формирования.

За период с момента издания и до отмены Указа от 30 ноября 1994 года № 2137 предусмотренные в нем меры, которые могли затронуть конституционные права и свободы граждан, реализованы не были, и, следовательно, действие этого Указа не привело к их ограничению или нарушению. С учетом изложенного Конституционный Суд Российской Федерации считает, что в отношении данного Указа подлежит применению часть вторая статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", согласно которой начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, если к началу или в период рассмотрения дела акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу и его действием не нарушены права и свободы граждан.

4. Указом Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта" Правительству Российской Федерации дано поручение, реализуя его полномочия в соответствии с пунктами "д", "е" части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации, использовать все имеющиеся у государства средства для обеспечения государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, разоружения всех незаконных вооруженных формирований.

Данный Указ адресован Правительству Российской Федерации и в силу статьи 90 (часть 2) Конституции Российской Федерации обязателен для исполнения. В соответствии с ним Правительству надлежало в пределах своих конституционных полномочий устранить имевшие место в Чеченской Республике нарушения статьи 13 (часть 5) Конституции Российской Федерации, запрещающей деятельность общественных объединений, действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности, а также создание вооруженных формирований. Указ не предоставлял Правительству каких-либо полномочий, не вытекающих из Конституции Российской Федерации.

В запросе Совета Федерации оспаривается полномочие Президента Российской Федерации поручить Правительству применение особых мер, включая использование Вооруженных Сил, для защиты в соответствии со статьями 80 и 82 Конституции Российской Федерации основ конституционного строя, суверенитета и государственной целостности, поскольку использование Вооруженных Сил Российской Федерации на ее территории при чрезвычайных обстоятельствах допускается лишь в рамках санкционированного Советом Федерации чрезвычайного или военного положения. Однако из Конституции Российской Федерации не следует, что обеспечение государственной целостности и конституционного порядка в экстраординарных ситуациях может быть осуществлено исключительно путем введения чрезвычайного или военного положения.

Конституционным основанием Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 являются статьи 71 (пункт "м"), 78 (часть 4), 80 (часть 2), 82, 87 (часть 1), 90 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Из этих норм следует, что Президент обязан принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости, безопасности и целостности государства. Президент и Правительство Российской Федерации обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации, в том числе в такой сфере ведения федерации, как оборона и безопасность.

Конституция Российской Федерации определяет вместе с тем, что Президент Российской Федерации действует в установленном Конституцией порядке. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83-89 Конституции Российской Федерации, их общие рамки определяются принципом разделения властей (статья 10 Конституции) и требованием статьи 90 (часть 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Кроме того, реализация Президентом своей компетенции в "установленном Конституцией Российской Федерации порядке" предполагает также возложение им на Правительство Российской Федерации в соответствии с пунктом "ж" части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации задач во исполнение указов Президента.

Поручая Правительству Российской Федерации использовать "все имеющиеся у государства средства", Президент вместе с тем, как видно из текста Указа, исходил из того, что использование этих средств ограничено полномочиями Правительства, установленными пунктами "д", "е" части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации, согласно которым Правительство Российской Федерации, среди прочего, осуществляет меры "по обеспечению государственной безопасности" и "по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью". Указание "использовать все имеющиеся у государства средства" не может быть истолковано как предоставление Правительству полномочия действовать вне рамок, установленных для него Конституцией Российской Федерации и действующими законами.

В преамбуле Указа от 9 декабря 1994 года № 2166 обоснованно приводится ссылка на содержащийся в статье 13 (часть 5) Конституции Российской Федерации запрет деятельности, направленной на нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание национальной и религиозной розни.

Однако признание этой деятельности находящейся "вне закона" не имеет правового значения, так как искажает текст приведенной конституционной нормы и не имеет оснований в действующем законодательстве.

5. В соответствии с принципами правового государства, закрепленными Конституцией Российской Федерации, органы власти в своей деятельности связаны как внутренним, так и международным правом. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются согласно статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы и должны добросовестно соблюдаться, в том числе путем их учета внутренним законодательством.

Верховный Совет СССР, ратифицировав 4 августа 1989 года Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), поручил Совету Министров СССР подготовить и представить в Верховный Совет СССР предложение о внесении соответствующих изменений в законодательство. Однако это поручение не было исполнено. Тем не менее положения данного Дополнительного протокола о гуманном обращении со всеми лицами, не принимавшими непосредственного участия или прекратившими принимать участие в военных действиях, о раненых, больных, о защите гражданского населения, объектов, необходимых для выживания гражданского населения, установок и сооружений, содержащих опасные силы, о защите культурных ценностей и мест отправления культа подлежат применению обеими сторонами вооруженного конфликта.

Вместе с тем ненадлежащий учет данных положений во внутреннем законодательстве послужил одной из причин несоблюдения правил названного Дополнительного протокола, согласно которым применение силы должно быть соразмерно с целями и должны прилагаться все усилия к тому, чтобы избежать ущерба гражданским лицам и их имуществу.

6. На момент издания Указа от 9 декабря 1994 года № 2166 законодательное регулирование допускало использование Вооруженных Сил Российской Федерации для защиты государства не только от внешних угроз, но также для собственно защиты населения, территории и суверенитета (статья 1 Закона Российской Федерации от 24 сентября 1992 года "Об обороне") и для защиты от внутренних угроз, направленных против личности, общества и государства, включая его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность (статья 1 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года "О безопасности").

Президент Российской Федерации, являясь в соответствии со статьей 87 Конституции Российской Федерации Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами, осуществляет общее руководство по их использованию в качестве сил обеспечения безопасности, а также

принимает оперативные решения по обеспечению безопасности в пределах определенной законом компетенции (статья 11 Закона Российской Федерации "О безопасности"). При этом Конституция Российской Федерации и законы "Об обороне" и "О безопасности" не связывают использование Вооруженных Сил только с введением чрезвычайного или военного положения.

Такая позиция законодателя подтверждается и деятельностью Государственной Думы в связи с положением в Чеченской Республике и с изданием Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166. Принимая постановление от 23 декабря 1994 года, Государственная Дума заявила, что разоружение созданных в этой республике незаконных регулярных вооруженных формирований, оснащенных танками, ракетными установками, артиллерийскими системами и боевыми самолетами, "без использования сил армии невозможно в принципе". Подобные ситуации не охватываются основаниями использования Вооруженных Сил при стихийных бедствиях и авариях, предусмотренными Законом РСФСР от 17 мая 1991 года "О чрезвычайном положении" (пункт "б" статьи 4, часть третья статьи 21).

В ходе рассмотрения дела стороны неоднократно указывали на пробелы, противоречия и устаревшие положения, имеющиеся в законодательстве об обеспечении обороны и безопасности. В постановлении Государственной Думы от 13 января 1995 года "Об укреплении российской государственности и о мерах по выходу из кризиса, возникшего в связи с ситуацией в Чеченской Республике" также подтверждено, что "правовая основа использования Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск при обеспечении гарантий конституционного строя несовершенна". Исправить это надлежало законодателю, что своевременно сделано не было.

Такое состояние законодательства существенно увеличивает значимость прямого применения конституционных норм. Защищаемая представителями Совета Федерации точка зрения, согласно которой полномочия Президента Российской Федерации могут быть реализованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции, закрепленного в статье 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Из возможности использования Вооруженных Сил для защиты национального единства и территориальной целостности государства исходят также международные договоры, в которых участвует Российская Федерация и которые в соответствии со статьей 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Учитывая подобные ситуации, международное сообщество формулирует в Дополнительном протоколе к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года (Протокол II) правила относительно защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера.

7. Основные положения военной доктрины Российской Федерации, принятые Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833, являются составной частью концепции безопасности Российской Федерации и представляют собой систему официально принятых в государстве взглядов по военным вопросам, в том числе по вопросу использования Вооруженных Сил и других войск для защиты жизненно важных интересов. В документе рассматриваются варианты возникновения военных угроз, адекватного поведения государства и применения его Вооруженных Сил.

Основные положения военной доктрины Российской Федерации не содержат нормативных предписаний. Нормативное содержание отсутствует в связи с этим и в Указе Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833, которым они приняты. Таким образом, эти документы не относятся к числу актов, которые могут проверяться Конституционным Судом Российской Федерации на их соответствие Конституции Российской Федерации, и, следовательно, производство по их проверке на основании пункта 1 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" подлежит прекращению.

8. В постановлении Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 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" предусмотрены конкретные меры во исполнение действующих законов Российской Федерации и Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166, в том числе и связанные с ограничениями конституционных прав и свобод. Большинство из этих мер по своему объему, содержанию и условиям применения не выходят за пределы тех ограничений, которые в соответствии с Законом РСФСР от 18 апреля 1991 года "О милиции", законами Российской Федерации от 24 сентября 1992 года "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", от 13 марта 1992 года "Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации" и другими

законодательными актами Российской Федерации возможны и допустимы при осуществлении возложенных Правительством на соответствующие органы полномочий "по изъятию незаконно хранящегося оружия, выявлению и задержанию лиц, подозреваемых в совершении тяжких преступлений" (пункт 3 постановления), и, следовательно, соответствуют статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем предписание части 5 абзаца первого пункта 3 постановления о выдворении "за пределы Чеченской Республики лиц, представляющих угрозу общественной безопасности и личной безопасности граждан и не проживающих на территории данной республики" не может рассматриваться как тождественное установленному пунктом 22 статьи 11 Закона РСФСР "О милиции" праву милиции "не допускать граждан на отдельные участки местности и объекты, обязывать их остаться там или покинуть эти участки и объекты в целях защиты здоровья, жизни и имущества граждан, проведения следственных и розыскных мероприятий".

Предписание части 5 абзаца первого пункта 3 постановления не может опираться и на полномочия внутренних войск, установленные пунктом "г" части второй статьи 23 Закона Российской Федерации "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", поскольку эти полномочия, совпадающие по своему содержанию с предусмотренными пунктом 22 статьи 11 Закона РСФСР "О милиции", могут применяться внутренними войсками только в условиях правового режима чрезвычайного положения.

Часть 5 абзаца первого пункта 3 постановления фактически ограничивает установленное статьей 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, что противоречит статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, допускающей установление ограничений прав и свобод человека и гражданина лишь федеральным законом.

В абзаце втором пункта 6 рассматриваемого постановления Временному информационному центру при Роскомпечати предписывается немедленно лишать аккредитации журналистов, работающих в зоне вооруженного конфликта, за передачу недостоверной информации, пропаганду национальной или религиозной неприязни.

В соответствии с частью пятой статьи 48 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "О средствах массовой информации" журналист может быть лишен аккредитации, если им или редакцией нарушены установленные правила аккредитации либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие честь и достоинство организации, аккредитовавшей журналиста, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда. Таким образом, абзац второй пункта 6 рассматриваемого постановления вводит новые основания и порядок лишения журналистов аккредитации, не предусмотренные законом. Это противоречит статье 29 (части 4 и 5), закрепляющей право на свободу информации, статье 46, гарантирующей судебную защиту прав и свобод, а также статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь частью первой статьи 71, статьями 72 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Прекратить на основании статьи 68 и части второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство по делу в части, касающейся проверки конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики".

2. Признать, что Указ Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта" принят в пределах конституционных полномочий Президента Российской Федерации, предусмотренных статьями 71 (пункт "м"), 78 (часть 4), 80 (часть 2), 82 (часть 1), 87 (часть 1), 90 (часть 3) и 114 (пункт "ж" части 1) Конституции Российской Федерации, и соответствует Конституции Российской Федерации.

3. Признать содержащиеся в постановлении Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 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" положения о выдворении за пределы Чеченской Республики лиц, представляющих угрозу общественной безопасности и личной безопасности граждан (часть 5 абзаца первого пункта 3), а также о лишении аккредитации журналистов, работающих в зоне вооруженного конфликта (абзац второй пункта 6), не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 27 (часть 1), 29 (части 4 и 5), 55 (часть 3) и 56.

4. Прекратить на основании статьи 68 и пункта 1 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство по делу в части, касающейся проверки конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации", а также в части, касающейся проверки конституционности Основных положений военной доктрины Российской Федерации.

5. Проверка конкретных действий сторон в ходе вооруженного конфликта с точки зрения соблюдения Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации и частями первой, второй и третьей статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" не может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и должна быть осуществлена другими компетентными органами.

В соответствии со статьями 52 и 53 Конституции Российской Федерации и Международным пактом о гражданских и политических правах (пункт 3 статьи 2) потерпевшим от любых нарушений, преступлений и злоупотреблений властью должны быть обеспечены эффективные средства правовой защиты и компенсации причиненного ущерба.

6. Федеральному Собранию Российской Федерации надлежит упорядочить законодательство об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации, а также о регулировании других возникающих в условиях экстраординарных ситуаций и конфликтов вопросов, в том числе вытекающих из Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II).

7. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

8. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", иных официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, а также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.А.Туманов

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Э.М.Аметистов
М.В.Баглай
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
В.Д.Зорькин
А.Л.Кононов
В.О.Лучин
Т.Г.Морщакова
В.И.Олейник
Ю.Д.Рудкин

Н.В.Селезнев
В.Г.Стрекозов
О.И.Тиунов
О.С.Хохрякова
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

№ 10-П

**ОСОБЫЕ МНЕНИЯ
СУДЕЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АМЕТИСТОВА Э.М., ВИТРУКА Н.В., ГАДЖИЕВА Г.А.,
ЗОРЬКИНА В.Д., КОНОНОВА А.Л., ЛУЧИНА В.О., ЭБЗЕЕВА Б.С.
ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 30 НОЯБРЯ 1994 ГОДА N 2137
"О МЕРОПРИЯТИЯХ ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННОЙ
ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА НА ТЕРРИТОРИИ ЧЕЧЕНСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ", УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 9 ДЕКАБРЯ 1994 ГОДА N 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 ГОДА N 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 ГОДА N 1833
"ОБ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЯХ ВОЕННОЙ ДОКТРИНЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Э.М. АМЕТИСТОВА**

Поддерживая Постановление Конституционного Суда по существу рассматриваемого дела, выражаю свое особое мнение в связи с процедурой, примененной Судом в отношении Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта".

В Указе Правительству Российской Федерации поручается использовать все имеющиеся у государства средства для обеспечения государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, разоружения всех незаконных вооруженных формирований. При этом из Указа следует, что это поручение дается Правительству в соответствии с пунктами "д" и "е" части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации, согласно которым Правительство, среди прочего, осуществляет меры по обеспечению государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

В сочетании с такой отсылкой к упомянутым положениям Конституции указанная формула об использовании всех имеющихся у государства средств не может быть истолкована как предоставление Президентом Правительству каких-либо иных полномочий, кроме тех, которые уже предписаны Правительству Конституцией Российской Федерации и действующими законами. Это подтверждается и в самом Постановлении Конституционного Суда (пункт 4 мотивировочной части).

Следовательно, своим Указом Президент не создал каких-либо новых правил поведения Правительства, других органов и лиц, а значит, этот Указ не является нормативным.

Однако в соответствии со статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации и

статьей 3 (пункт "а" части первой) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов Президента Российской Федерации.

Поэтому считаю, что разрешение вопроса о конституционности Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта" не подведомственно Конституционному Суду Российской Федерации и производство по делу в отношении этого акта следовало прекратить в соответствии со статьей 68 и на основании пункта 1 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.В. ВИТРУКА**

На основании части первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" излагаю свое особое мнение по данному делу.

В соответствии со статьей 65 Конституции Российской Федерации Чеченская Республика является субъектом Российской Федерации и находится в составе Российской Федерации.

В 1991 - 1994 годах в Чеченской Республике была чрезвычайная, экстраординарная ситуация: на ее территории не действовала федеральная Конституция, что на практике означало полное игнорирование принципа федерализма и вело к нарушениям основных прав и свобод российских граждан. Эта ситуация требовала активных практических действий федеральных властей, не исключая применения силовых методов, направленных на восстановление действия Конституции Российской Федерации на территории Чеченской Республики в полном объеме. Однако все действия федеральных органов государственной власти в условиях правового государства должны осуществляться на основаниях и в порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующими законами.

Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики" (в дальнейшем - Указ Президента N 2137), Указ Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта" (в дальнейшем - Указ Президента N 2166), Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 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" (в дальнейшем - Постановление Правительства N 1360) и Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 1994 г. N 2169 "О мерах по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности на территории Чеченской Республики" <*> (в дальнейшем - Указ Президента N 2169) составляют систему, объединенную единством предмета регулирования, целей и задач по решению одних и тех же проблем. Указы Президента Российской Федерации и Постановление Правительства Российской Федерации направлены на восстановление конституционного строя, конституционного правопорядка и законности в Чеченской Республике и представляют единство по своему содержанию: они последовательно раскрывают систему соответствующих мер с той или иной степенью конкретизации, направленную на достижение указанных целей. Поэтому нельзя давать конституционную оценку какому-либо акту в отрыве от других актов этого ряда.

Именно системное рассмотрение Указов Президента Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации обнаруживает их нормативную природу и нормативное значение.

Нормативный характер исследуемых актов определяется не только содержанием в них норм как правил поведения, в которых одна сторона является носителем права, а другая - соответствующей обязанности, но и наличием норм специфического характера - норм - принципов, норм - целей, норм - программ, норм - рекомендаций. При таком понимании нормы все части нормативного акта имеют нормативное значение, включая и его преамбулу, которая определяет цели, характер и назначение всех других норм (норм - правил, норм - рекомендаций и т.д.), содержащихся в нормативном акте.

<*> Стороны не ходатайствовали о проверке конституционности данного Указа Президента Российской Федерации.

Указ Президента N 2137 нормативен в силу того, что он предусматривает осуществление мер по восстановлению конституционной законности и правопорядка в режиме чрезвычайного положения на территории Чеченской Республики со всеми вытекающими отсюда последствиями (ограничением ряда прав граждан и др.), предоставляет особые полномочия группе руководства действиями по разоружению и ликвидации вооруженных формирований, введению и поддержанию режима чрезвычайного положения в Чеченской Республике, руководителю группы, в том числе полномочия, не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и действующими законами в Российской Федерации.

Указ Президента N 2166 нормативен в силу того, что он предоставляет исключительные полномочия Правительству Российской Федерации "использовать все имеющиеся у государства средства для обеспечения государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, разоружения всех незаконных вооруженных формирований".

Постановление Правительства N 1360 нормативно в силу того, что оно возлагает на ряд министерств и ведомств обязанности по введению и поддержанию на территории Чеченской Республики особого режима без объявления там чрезвычайного или военного положения, а также в силу распространения норм действующего законодательства на военнослужащих, выполняющих задачи, предусмотренные настоящим Постановлением.

Указ Президента N 2169 нормативен в силу того, что он отменяет нормативный Указ Президента N 2137, а также по тем основаниям, что он предусматривает, что группа руководства по обеспечению законности, правопорядка и общей безопасности, разоружению и ликвидации незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики действует вне режима чрезвычайного положения, в течение неопределенного периода времени, с новым распределением функций между ее руководителями. Группе руководства, ее руководителям, Министерству обороны Российской Федерации предоставлялся ряд полномочий, в том числе не предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующими законами.

Уяснение целей, сформулированных в преамбулах исследуемых актов, вне связи с теми мерами, которые ими предусматривались, показывает их соответствие Конституции Российской Федерации. Так, целью Указа Президента N 2137 было осуществление мер по восстановлению конституционной законности и правопорядка в режиме чрезвычайного положения в связи с обстоятельствами, указанными в преамбуле данного Указа (продолжение вооруженного конфликта в Чеченской Республике и т.д.).

Указ Президента N 2166 ставил целью обеспечение государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, разоружения всех незаконных вооруженных формирований.

Целью Постановления Правительства Российской Федерации N 1360 служит обеспечение государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики. Указ Президента N 2169 преследовал цель обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности на территории Чеченской Республики.

Однако меры, намеченные рассматриваемыми актами для достижения указанных целей, противоречили положениям Конституции Российской Федерации.

Уяснение содержания рассматриваемых актов в их логико - смысловой и временной последовательности показывает, что они были направлены на установление и поддержание на территории Чеченской Республики специального (особого) правового режима, не совпадающего по своим характеристикам ни с чрезвычайным положением, ни с военным положением. Как известно, возможность введения чрезвычайного положения или военного положения предусматривается статьями 56, 87 (части 2 и 3), 88 Конституции Российской Федерации.

Представитель Президента и Правительства, доказывая правовую невозможность введения Президентом чрезвычайного положения или военного положения, признавал, что вводимый правовой режим является особым, самостоятельным видом, который он квалифицировал как режим восстановления основ конституционного строя, конституционной законности и правопорядка на территории субъекта Российской Федерации. Нечто подобное имеет место в мировой практике в виде так называемого "федерального вторжения". Однако подобное "вторжение" федеральных властей не может быть произвольным, оно должно иметь соответствующую конституционно - правовую основу. Такой конституционно - правовой основы на момент издания рассматриваемых Указов Президента и Постановления Правительства в Российской Федерации не было.

Специальный правовой режим требовал предварительного правового оформления и регулирования в форме федерального закона. В особенности это касается таких элементов указанного правового режима, как использование Вооруженных Сил Российской Федерации для разрешения конституционного кризиса и ограничение прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо

в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Федеральные органы государственной власти в период с 1991 года по 1994 год могли на основании как Конституции РСФСР 1978 года (с последующими дополнениями и изменениями), так и Конституции Российской Федерации 1993 года инициировать и принять закон о правовом режиме восстановления конституционного строя, конституционного правопорядка и законности в случаях неправомерного прекращения действия федеральной Конституции на территории субъекта Российской Федерации.

Правовой режим, введенный на территории Чеченской Республики, отличающийся от чрезвычайного положения и военного положения, характеризуется по крайней мере двумя существенными особенностями.

Первая особенность состоит в крупномасштабном использовании Вооруженных Сил (армии), внутренних войск МВД Российской Федерации, спецподразделений ФСБ и других ведомств для разрешения внутреннего конфликта между федеральными властями и властями Чеченской Республики как одного из субъектов Российской Федерации, приведшем по существу к вооруженному военному конфликту немеждународного характера.

Вторая особенность состоит в существенном ограничении основных прав и свобод человека и гражданина.

Специальный (особый) правовой режим, введенный рассматриваемыми актами Президента и Правительства, не предусмотрен Конституцией Российской Федерации и действующими законами в Российской Федерации, ими не определены основания и порядок его введения и поддержания на всей территории Чеченской Республики как одного из субъектов Российской Федерации. Ссылки представителя Президента и Правительства на положения Законов "О безопасности", "Об обороне", "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", "О милиции", "Об оперативно - розыскной деятельности в Российской Федерации" и других юридически некорректны, так как они предметно не регулируют отношения в той ситуации, которая сложилась на территории субъекта Российской Федерации, объявившего себя суверенным государством с выходом его из состава Российской Федерации.

Некорректной является и ссылка на "Основные положения военной доктрины Российской Федерации", утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. N 1833, в той их части, в которой указывается на возможность использования Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации для разрешения конфликтов внутренней жизни российского общества и государства (внутренних военных угроз). Данный Указ Президента Российской Федерации является нормативным актом, в котором преобладают нормы - принципы, нормы - цели и нормы - программы. Указанная установка "Основных положений военной доктрины Российской Федерации" не соответствует Конституции Российской Федерации и частям второй и третьей статьи 10 Закона "Об обороне". Указы и распоряжения Президента Российской Федерации, согласно части 3 статьи 90 Конституции Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Поэтому рассматриваемая установка "Основных положений военной доктрины Российской Федерации" должна быть приведена в соответствие с Конституцией Российской Федерации и Законом "Об обороне".

Президент Российской Федерации, издавая Указы N 2137, 2166 и 2169, вышел за пределы своих полномочий, предусмотренных статьями 83 - 90 Конституции Российской Федерации. Обосновывая конституционность издания названных выше Указов, представитель Президента и Правительства ссылался на положения части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации. Представляется, что, реализуя требования части 2 статьи 80, а также пункта "м" статьи 71, части 4 статьи 78, части 1 статьи 87 Конституции Российской Федерации, Президент не свободен в выборе тех или иных вариантов поведения, так как эти варианты должны соответствовать Конституции и действующим законам (часть 3 статьи 90 Конституции Российской Федерации), и он должен учитывать действие правового принципа в отношении всех должностных лиц государств: им разрешено лишь то, что прямо предписано Конституцией и законом. Однозначно об этом говорит и сама статья 80 Конституции Российской Федерации, согласно части 2 которой Президент Российской Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

На необходимость действия Президента в рамках его полномочий есть указание и в клятве Президента народу: "Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу" (часть 1 статьи 82 Конституции Российской Федерации).

Признание полномочий Президента Российской Федерации, не перечисленных в статьях 83 - 90 Конституции, исходя из тех целей и ценностей, в отношении которых Президент выступает гарантом и защитником (часть 2 статьи 80, часть 1 статьи 82 Конституции Российской Федерации), означает введение в конституционную практику России института "скрытых (подразумеваемых)" полномочий Президента.

Институт "скрытых (подразумеваемых)" полномочий органов государственной власти известен мировой конституционной практике, однако он используется с достаточной степенью осторожности и лишь в целях обеспечения эффективного действия принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов с тем, чтобы не допустить произвольного усиления одной ветви власти за счет другой.

Признание существования "скрытых (подразумеваемых)" полномочий Президента Российской Федерации в условиях действия только что принятой федеральной Конституции и писаных законов, конкретизирующих нормы Конституции, означает неправомерное расширение полномочий Президента как главы государства за счет полномочий федерального парламента и федерального правительства.

Конституционный Суд, признав наличие существования "скрытых полномочий", исходя из содержания части 2 статьи 80 и других статей Конституции Российской Федерации, тем самым по существу творит, создает новые нормы Конституции, что входит в противоречие с его природой и назначением.

Все это, вместе взятое, чревато негативными последствиями для утверждения институтов демократии, формирования правового государства в обществе, в котором далеко не изжиты произвол властей, правовой нигилизм, пренебрежение властей к правам человека и гражданина. Принцип прямого действия Конституции в соответствии с положениями части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации не означает произвольного толкования ее положений, приводящего к нарушению других конституционных принципов и норм.

Президент Российской Федерации своим Указом N 2166 по существу делегировал (передал) Правительству полномочия, которыми, как он считает, обладает сам, а именно полномочия по использованию "всех средств, имеющихся в распоряжении государства". Однако это противоречит Конституции Российской Федерации, которая определяет разграничение полномочий между Президентом как главой государства (часть 1 статьи 80) и Правительством, осуществляющим исполнительную власть Российской Федерации (часть 1 статьи 110).

Указы Президента N 2137, 2166, 2169 предоставили Правительству Российской Федерации неограниченные возможности в использовании армии со всем арсеналом ее средств для разоружения и ликвидации незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики, равно как и Правительство Российской Федерации предоставляло такие же неограниченные возможности непосредственным исполнителям - Министру обороны, Министру внутренних дел, директору ФСК и т.д., что далеко выходило за рамки полномочий, предусмотренных, в частности, пунктами "д" и "е" части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации, действующими законами относительно полномочий указанных выше федеральных государственных органов и высших должностных лиц государства. Это подтверждается формулой, используемой в Указе Президента N 2166, что всякая запрещенная деятельность находится вне закона.

Рассматриваемые акты Президента и Правительства по своему содержанию противоречат иерархии конституционных принципов и ценностей. Представитель Президента и Правительства выдвинул тезис о равном значении всех конституционных принципов и ценностей, о их однопорядковости. Этот тезис имеет рациональное зерно, но он не нашел отражения в Конституции Российской Федерации. Об однопорядковом характере можно говорить в отношении конституционных принципов равноправия и самоопределения народов, незыблемости демократической основы российской государственности, государственного суверенитета и безопасности, государственной целостности и территориального единства и других, за исключением конституционного принципа уважения прав и свобод человека и гражданина, достоинства человека, его жизни, свободы, других человеческих ценностей.

Конституция Российской Федерации закрепила первенство (приоритет) этого принципа. "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью", - гласит статья 2 Конституции Российской Федерации, а статья 18 Конституции устанавливает: "Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием". Принцип приоритетности ценности человека, его прав и свобод пронизывает буквально все содержание Конституции Российской Федерации (в том числе содержание части 2 статьи 80, части 1 статьи 82 Конституции Российской Федерации). Это конституционная реальность, с которой нельзя не считаться.

На первом месте среди ценностей, подлежащих обеспечению и защите, стоят права и свободы человека и гражданина и в Законах "О безопасности", "Об обороне", "О милиции", "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", "Об оперативно - розыскной деятельности в Российской Федерации" и т.д.

К сожалению, ориентировка Указов Президента и Постановления Правительства на применение "всех средств, имеющихся в распоряжении государства", и прежде всего Вооруженных Сил, без надлежащих гарантий от злоупотребления ими, при отсутствии какого-либо механизма по предотвращению нарушений прав и свобод мирного населения, не состоящего в незаконных вооруженных формированиях Чеченской Республики, привела к нарушениям прав и свобод

российских граждан, к тяжелым негативным последствиям для мирного населения.

На основании изложенного прихожу к выводу, что Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указ Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта" и Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 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" не соответствуют Конституции Российской Федерации по своему содержанию, ибо нарушают конституционный принцип уважения прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в статьях 2, 6 (часть 2), 17 (части 1 и 2), 18, 55, а также с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, так как их издание выходит за пределы полномочий Президента и Правительства, предоставленных им Конституцией Российской Федерации.

Указ Президента от 30 ноября 1994 г. N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики" не соответствует Конституции Российской Федерации и по порядку опубликования и введения его в действие, так как действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан и он не был опубликован, тем самым было нарушено требование части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации: "Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения". В соответствии с частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство относительно проверки конституционности данного Указа Президента Российской Федерации не может быть прекращено в силу того, что, хотя акт, конституционность которого оспаривается, был отменен и утратил силу к началу рассмотрения настоящего дела, но действием этого акта с 30 ноября по 11 декабря 1994 года были нарушены конституционные права и свободы граждан в форме их неправомерного ограничения.

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 1360 не соответствует Конституции Российской Федерации и по порядку его принятия, так как оно не было принято Правительством Российской Федерации как коллегиальным органом.

Вопрос об уголовной, административной, дисциплинарной, имущественной ответственности исполнителей рассматриваемых актов Президента и Правительства за конкретные правонарушения является предметом рассмотрения компетентных органов на основании и в порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующими законами в Российской Федерации.

Вопрос о массовых и грубых нарушениях прав человека как международном преступлении относится к компетенции международных судебных органов.

Нельзя не обратить внимания на низкую культуру подготовки рассматриваемых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами, двусмысленность употребляемых терминов, понятий и формулировок, явное искажение текста части 5 статьи 13 Конституции Российской Федерации в преамбуле Указа Президента N 2166 - вот неполный перечень изъянов рассматриваемых актов. И совсем недопустимо выражение в преамбуле Указа Президента N 2166 о том, что запрещенная деятельность в Российской Федерации "находится вне закона".

Все это оставляет впечатление спешки и поверхностного подхода к осмыслению проблем правового характера, от решения которых зависит судьба России, перспективы ее развития как правового федеративного демократического государства в соответствии с требованиями части 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Г.А. ГАДЖИЕВА**

На основании части первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" излагаю свое особое мнение по пунктам 2 и 3 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 года, соглашаясь с другими пунктами этого Постановления.

1. В преамбуле Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта" отмечается, что "в соответствии с частью 5 статьи 13 Конституции Российской Федерации на территории России запрещена и находится вне закона деятельность, направленная на нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание национальной и религиозной розни".

Данная формулировка не соответствует положению, содержащемуся в статье 13 (часть 5) Конституции Российской Федерации, поскольку им регламентируется деятельность только общественных объединений, а не незаконных органов государственной власти и их силовых структур. Между тем в Постановлении Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 года констатировалось, что проведенные в Чечено - Ингушской Республике 27 октября 1991 года выборы депутатов в высший орган государственной власти (Верховный Совет) и Президента республики являются незаконными, а значит, и сами эти органы также незаконны.

Кроме того, статья 13 (часть 5) Конституции не предусматривает возможности объявления вне закона деятельности общественных объединений. В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года "Об общественных объединениях" общественное объединение может быть ликвидировано только по решению суда. Каким образом и какими способами должна прекращаться деятельность органов государственной власти, признанных незаконными, действующим законодательством не урегулировано.

В пункте 1 рассматриваемого Указа Правительству Российской Федерации поручается в соответствии с пунктами "д" и "е" части 1 статьи 114 Конституции "использовать все имеющиеся у государства средства для обеспечения государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, разоружения всех незаконных вооруженных формирований".

Возникает необходимость истолкования, что имеется в виду в Указе под "всеми имеющимися у государства средствами". При толковании нормативных актов, проверяемых на их соответствие Конституции, следует исходить из презумпции конституционности этих актов и исчерпать все допустимые методы интерпретации исследуемого акта, прежде чем объявлять о его неконституционности.

Интерпретируя положение Указа о применении "всех имеющихся у государства средств" в свете конституционных принципов, и прежде всего принципа правового государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации), можно утверждать, что это положение предполагает только законные средства и исключает незаконные (поощрение наемничества в Вооруженных Силах, оказание вооруженной помощи оппозиции и т.д.).

Однако в соответствии с частью второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", принимая решение по делу, необходимо оценить не только буквальный смысл пункта 1 Указа Президента Российской Федерации, но и смысл, придаваемый ему официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой. В качестве акта официального толкования положения о "всех имеющихся у государства средствах" в данном случае выступает Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 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". Именно поэтому Указ Президента от 9 декабря 1994 г. N 2166 и Постановление Правительства от 9 декабря 1994 г. N 1360 следует рассматривать как единую и нераздельную цепь нормативных актов.

Поручение Президента "использовать все имеющиеся у государства средства" было истолковано Правительством как право использовать и такую имеющуюся у государства меру, как нормативное регулирование отношений, возникающих в условиях экстраординарной ситуации. Это подтверждается тем, что в пунктах 3, 4, 6 Постановления содержатся нормы, не известные федеральному законодательству. Правительство исходило из того, что в силу статьи 80 Конституции Президент "является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина", что он "принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти" и что он вправе делегировать свои полномочия Правительству.

На основании статей 114 (пункт "ж" части 1) и 115 (часть 1) Конституции Правительство в своем Постановлении определило меры, необходимые в условиях экстраординарной ситуации, сложившейся в Чеченской Республике, в том числе меры по ограничению прав граждан. Таким образом, Правительство в соответствии с Указом Президента установило нормативную базу особого режима, отличного от режимов чрезвычайного и военного положений, но также связанного с ограничениями прав граждан, и ввело его. Между тем Правительство не вправе было делать этого в силу статьи 55 (часть 3) Конституции, и Президент не мог делегировать ему в этой части свои

полномочия, даже если признать, что в силу экстраординарности обстановки он сам и обладал ими.

Причем если в условиях чрезвычайного положения устанавливается только исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан (часть первая статьи 22 Закона РСФСР "О чрезвычайном положении"), то абзац седьмой пункта 3 Постановления Правительства от 9 декабря 1994 г. N 1360 свидетельствует о том, что перечень вводимых ограничений прав граждан не является ни исчерпывающим, ни временным. При этом рядом Указов Президента Российской Федерации, касающихся Чеченской Республики, были установлены особые формы государственного управления, что характерно для периода чрезвычайного положения.

Таким образом, Указом Президента и Постановлением Правительства от 9 декабря 1994 года был создан особый правовой режим, сопровождающийся ограничением прав граждан. Этот особый правовой режим не является ни режимом чрезвычайного положения, ни режимом военного положения. Однако, поскольку и при создании нормативной базы этого режима, и при его введении ограничиваются права и свободы человека и гражданина, в соответствии со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации осуществить такое ограничение прав и свобод можно было только путем принятия федерального закона.

Вся логика конституционного регулирования такого рода ситуаций подтверждает данный вывод. В силу статьи 56 (часть 1) Конституции Российской Федерации чрезвычайное положение может быть урегулировано только федеральным конституционным законом. В соответствии со статьей 87 (часть 3) Конституции режим военного положения определяется только федеральным конституционным законом. Указы же о введении военного и чрезвычайного положений подлежат утверждению Советом Федерации (статья 102, часть 1, пункты "б", "в" Конституции).

Статья 10 Конституции Российской Федерации закрепляет принцип разделения властей, предполагающий систему сдержек и противовесов. Применительно к сложившейся в Чеченской Республике ситуации это означает, что нормативное регулирование прав граждан могло быть осуществлено только федеральным законодателем.

Издавая рассматриваемые акты от 9 декабря 1994 года, Президент и Правительство Российской Федерации исходили из идеальной ситуации, предполагающей применение государственного принуждения путем ввода войск, не сопровождаемое новым нормативным ограничением прав и свобод граждан. Это предположение оказалось несостоятельным.

Такой крайний способ решения проблем, возникших в Чеченской Республике, как использование сил и средств Министерства обороны Российской Федерации для разоружения незаконных вооруженных формирований, включающих большое количество ополченцев, для уничтожения авиационной, бронетанковой техники, артиллерии и тяжелого вооружения, невозможен вне рамок определенного правового режима, связанного с ограничением прав и свобод граждан, даже если этот правовой режим и отличается от правового режима чрезвычайного либо военного положения.

Попытка Правительства в Постановлении от 9 декабря 1994 г. N 1360 во исполнение действующих законов предусмотреть комплекс мер по изъятию незаконно хранящегося оружия, выявлению и задержанию лиц, подозреваемых в совершении тяжких преступлений, включая меры, связанные с ограничениями конституционных прав и свобод, подтверждает, что невозможно применение мер государственного принуждения с использованием Вооруженных Сил вне рамок определенного правового режима, предусматривающего не только соответствующие полномочия органов власти, но и гарантии соблюдения прав и свобод граждан. Решение об использовании военной силы не может не сопровождаться особо опасным потенциальным вторжением власти в сферу прав и свобод граждан.

Свидетельством того, что предусмотренный данным Постановлением "комплекс мер по изъятию незаконно хранящегося оружия, выявлению и задержанию лиц, подозреваемых в совершении тяжких преступлений" по сути дела является особым правовым режимом, служит его пункт 4, предусматривающий в том числе закрытие административных границ Чеченской Республики. Данное нормативное положение не может содержаться в Постановлении Правительства и противоречит Конституции Российской Федерации.

2. Ввиду необходимости срочного введения войск для предотвращения в Чеченской Республике гражданской войны допустима нормативная регламентация отношений, возникших в результате экстраординарной ситуации, Указом Президента, поскольку издание нормативных указов Президента, содержащих нормы законодательного уровня в случаях пробельности законодательства, предусмотрено статьей 90 Конституции Российской Федерации. В рамках принципа разделения властей допустимо использование в таком нормативном указе формулы: "Внести на рассмотрение Федерального Собрания проект федерального закона, вытекающего из положений настоящего Указа".

Таким образом, Указ Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 в части, предусматривающей проведение специальной боевой операции, сводящейся к вводу войск Министерства обороны и Министерства внутренних дел для блокирования границ Чеченской Республики и города Грозного, не противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 71 (пункт "м"), 78 (часть 4), 80, 82, 87 (часть 1), 90.

Вместе с тем Указ Президента от 9 декабря 1994 г. N 2166 в той части, в которой Правительству поручается использовать "все имеющиеся у государства средства", в том числе средства законодательного регулирования ограничения прав и свобод граждан, противоречит статьям 10 и 55 Конституции Российской Федерации.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В.Д. ЗОРЬКИНА**

1. Конституционный Суд проделал большую работу. Эта работа позволяет сделать определенные выводы. Они состоят в том, что ситуация в Чеченской Республике на момент введения федеральных войск действительно сложилась экстраординарная. Это вытекает из тех материалов, которые имеются в распоряжении Суда. И здесь у меня нет расхождений с теми, кто дает самые крайние оценки случившемуся.

Почему же в таком случае я заявляю особое мнение? Потому, что экстраординарность бывает разного рода и предполагает, соответственно, применение разных мер реагирования на нее. Одной из таких правовых мер, предусмотренных Конституцией, является введение режима чрезвычайного положения. Почему тогда не было введено ЧП? Если необходимо было применение армии, тогда почему не было введено военное положение? Нужно было выяснить правовые параметры происшедшего и действовать соответственно. Само понятие экстраординарной ситуации не имеет определенного юридического значения и конкретного содержания. Но в том-то и дело, что качество имевшей место ситуации и ее конкретные юридические признаки не были выявлены. Надлежащая доказательственная база для юридического определения данной экстраординарности не была собрана. И мы не знаем, с чем конкретно имеем дело. Что это было: мятеж, война или нечто выходящее и за рамки этих понятий?

Для реагирования на экстраординарные ситуации у Президента и всей системы исполнительной власти имеется весьма широкий круг полномочий, прямо предусмотренных в Конституции и действующих законах. Весь этот набор полномочий не был применен. Президент прибег к способам и методам, непосредственно не закрепленным Конституцией и законом. Если Президент полагал, что нельзя было действовать по Закону о чрезвычайном положении или Закону об обороне, то почему он не выступил с законодательной инициативой о внесении нужных поправок к этим Законам? И наконец, если это требовало слишком много времени, то ведь после принятия новой Конституции уже сложилась практика ускорения нормативно - юридического регулирования жизненно важных процессов без ломки правовых процедур. Уже много раз чисто нормативные указы Президента по различного рода весьма острым и актуальным вопросам принимались с опережением соответствующих законов, то есть раньше, чем создавалась надлежащая законодательная база под эти указы. Так, экономическая жизнь страны в очень большой степени строится в логике опережающих нормативных указов при параллельном внесении в парламент необходимых законопроектов. Почему такой механизм не был задействован для решения конфликта в Чечне?

Суд не исследовал формат чеченских событий и не соотнес качество случившегося с уровнем принятых мер. Апелляция к скрытым полномочиям всегда опасна. Ни разгул банд, ни интервенция такой апелляции не оправдывает, а то, что ее оправдывает (т.е. сложно построенный мятеж), нам не доказано и Судом не выявлено. И если мы это примем сегодня, то завтра для использования так называемых скрытых полномочий окажется достаточно ничтожных поводов, может быть разбитых витрин универмага. А это путь не к господству права и закона, а к произволу и тирании. Этого допустить нельзя.

Поэтому нужна иная доказательственная база. Могут спросить, чего не хватает конкретно? Не секретные агентурно - оперативные материалы были бы, по моему мнению, нужны Суду в первую очередь, хотя для определения качества экстраординарности необходимо и их детальное исследование, возможно в закрытом заседании. Слишком велик риск при неправильно принятом решении, слишком велика ответственность. И все же главное, что требуется Суду для адекватного решения, - это материалы заседаний Совета Безопасности, а также Правительства Российской Федерации по событиям в Чечне, стенограммы этих заседаний и прилагаемые к ним материалы. Я имею в виду все заседания по этой теме, включая те заседания, на которых принимались решения о вводе войск, и те информационно - аналитические материалы, которые служили базой для принятия решений. Всего этого не предъявлено. Не осуществлен также вызов в суд всех лиц, участвовавших в принятии решений, включая самого Президента. Без этого невозможно определить качество экстраординарности и формат необходимых мер.

2. В своем решении Суд указал, что он "не рассматривает в данном деле вопрос о политической целесообразности принятых решений, равно как об адекватности осуществлявшихся на

их основе мер" (с. 7). Действительно, Конституционный Суд решает "исключительно вопросы права" (статья 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"). Но решает вопросы права чего? Право - не пустая форма. Содержание-то при этом какое? Выборы средств (тем более, когда были выбраны экстраординарные средства, прямо не предусмотренные в Конституции и законах) - это вопрос не только политический, но и юридической целесообразности, то есть именно вопрос права. Суд же своим утверждением вывел за рамки права вопрос о политической целесообразности и адекватности мер, то есть фактически отказался от исследования их юридического характера. А без такого исследования невозможно было приступить к оценке, соответствуют ли рассматриваемые акты Конституции.

3. Необходимо было, как это предписано Законом о Конституционном Суде, исследовать фактические обстоятельства, насколько это относится к сфере конституционного судопроизводства (статья 3); выяснить обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения дела, исследовать соответствующие доказательства (статьи 49, 50, 67); оценить не только буквальный смысл рассматриваемых актов, но и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, сложившейся правоприменительной практикой (статья 74); оценить эти акты не в их изолированности, а исходя из их места, которое они заняли в существующей, действующей системе правовых (нормативных и ненормативных) актов (статья 74). Все эти требования играют ключевую роль. Не выполнив их, Суд не сможет выяснить объективную истину по делу и, следовательно, принять обоснованное, правильное решение.

К сожалению, Суд не выяснил многих других обстоятельств (помимо отмеченных выше в пункте 1), имеющих существенное значение для разрешения дела, не исследовал целый ряд доказательств. В своем решении Конституционный Суд ограничился главным образом оценкой лишь буквального смысла Указов и не оценил смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, сложившейся применительной практикой, в той степени, в какой это входит в предмет конституционного судопроизводства, не исследовал причинно - следственные связи применительно к вопросам данного дела, указы силовых министерств и ведомств, которым эти акты адресованы, - все то, без чего невозможно понять реальный смысл, действие и последствия рассматриваемых Указов Президента и Постановления Правительства.

Суд полагает, что содержащееся в Указе от 9 декабря 1994 г. предписание "использовать все имеющиеся у государства средства" означает средства в рамках закона, а слова о том, что деятельность, направленная на подрыв безопасности государства, находится "вне закона", поскольку они помещены в преамбуле Указа, не имеют юридического значения (с. 11 Постановления Конституционного Суда). Но без исследования фактической реализации данного Указа невозможно оценить подлинный смысл указанных выражений. А смысл этот может быть и неконституционным. Все зависит от того, как их истолкуют правоприменители на практике.

Если рассматриваемые акты, как признал Конституционный Суд, конституционны, тогда массовые нарушения прав человека и огромные разрушения гражданских объектов (о чем упоминалось на процессе) - это тоже конституционно или это результат "отдельных эксцессов" исполнителей, прежде всего действий армии, которая вышла из подчинения своему Верховному Главнокомандующему? Но ведь, приняв указ об использовании Вооруженных Сил в Чечне, Президент специально обратился к воинам, что они находятся под защитой Конституции. И тогда что же? Суд ответа на этот вопрос не дал, заявив, что такого рода действия должны быть оценены "другими компетентными органами". Действительно, "другие органы", а именно суды по уголовным делам, выяснят вопрос о том, совершил ли кто конкретно уголовно наказуемые деяния. Но вопрос о причинно - следственной связи между буквой рассматриваемых актов и практикой их применения должен был рассмотреть именно Конституционный Суд. Не сделав это, он не имел права давать итоговую оценку конституционности президентско - правительственных актов.

Суд не выяснил, когда был (и был ли фактически) отменен Указ от 30 ноября 1994 года, были ли данным Указом нарушены конституционные права граждан. Не было исследовано, действовал ли на самом деле в качестве нормативного юридического акта Указ об Основных положениях военной доктрины. В таком случае Суд не имел достаточных оснований прекратить производство по делу в отношении данных актов.

4. В этой ситуации, какое бы итоговое решение по существу вопроса (то есть о конституционности или неконституционности рассматриваемых актов) ни было принято, оно будет уязвимым с позиций собственно правовых. Суд не имел права принимать данное решение, поскольку для него отсутствовала достаточная доказательственная база.

5. Сознвая всю меру ответственности за принимаемые решения и всю критичность сложившейся ситуации, Конституционный Суд должен был бы заявить следующее.

1) События в Чечне на момент введения федеральных войск действительно имели экстраординарный характер. Однако качество этой экстраординарности не определено ввиду недостатка доказательственной базы. Суду не предъявлены все необходимые документы. В этих условиях не ясен объем превышения прав исполнительной власти. Не ясны юридическая форма и содержание рассматриваемой ситуации, имеет место неопределенность, угрожающая самим основам конституционного строя и принципам правового государства. Долг Суда снять эту

неопределенность.

2) Состояние исследования в Суде событий в Чечне обладает той недоговоренностью и недоявленностью, которые недопустимы с правовой точки зрения и особо разрушительны в условиях, когда трагедия в Чечне очевидно для всего народа становится картой в политических, а точнее, просто в политиканских баталиях. Недоговоренность и недоявленность должны быть сняты. Конституционный Суд проведет глубокое расследование чеченской истории, глубокое разбирательство ее природы и сути. Суд обращается к Президенту с требованием предоставить ему для этого всю необходимую информацию. Президент должен издать соответствующее распоряжение, обязав все ведомства к содействию работе Суда по данным вопросам и оговорив категорическую недопустимость сокрытия от Суда какой-либо официальной информации со ссылками на закрытость этой информации и ее причастность тайнам государственной безопасности. Следует понимать, что большей угрозы государственной безопасности, чем та, которая уже возникла, просто не может быть.

3) Суд приступает к доследованию начатого дела немедленно, наметив четкий план действий и сроки завершения работы. С учетом выполнения поставленной задачи и предстоящего объема работы оптимальный срок - три месяца. По результатам работы будет принято соответствующее решение Конституционного Суда.

4) Ввиду экстраординарности сложившейся ситуации вплоть до завершения работы Конституционного Суда по данному делу должен быть объявлен мораторий на военные действия в Чечне. В случае его нарушения федеральные войска должны реагировать соответствующим образом. Ни вывод войск из Чечни, ни компромиссы в ущерб конституционному строю России в этой ситуации столь же невозможны, как и любые другие крайности. Все политики, представляющие народы нашей страны, должны понять меру своей ответственности. Наивно было бы в этих условиях любой из сторон рассуждать о чьих-то победах. Мы у грани, за которой народы России просто могут исчезнуть в столь масштабных братоубийственных конфликтах и войнах, по отношению к которым чеченская трагедия может стать эпизодом мирного прошлого.

* * *

Предложенный вариант решения адресуется не только к оценке прошлого, но и к настоящему и будущему. Как хранитель Конституции, конституционного развития страны Конституционный Суд должен проявить настойчивость и мудрость и отказаться от любых решений в условиях сокрытия от него информации. В противном случае будут дискредитированы в глазах народа и институт, и сама сущность правовой власти. Пройдет немного времени, и общество поймет, что правда в таком и только в таком решении. Скоропалительность так же неприемлема сейчас, как и уклончивость. От нас ждут внятной позиции, и общество не простит нам ее отсутствия.

Именно поэтому я в соответствии со статьями 67 и 69 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настаивал на возобновлении рассмотрения вопроса по данному делу.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ А.Л. КОНООВА

1. Исследуя и оценивая акты Президента и Правительства Российской Федерации, касающиеся известных событий в Чеченской Республике, Конституционный Суд отступил от требований части второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" о необходимости учитывать не только буквальный смысл рассматриваемого акта, но и смысл, придаваемый ему толкованием или правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

Расчленение этих актов на отдельные положения, оценка их изолированно друг от друга и вне контекста их понимания правоприменителем и наступивших последствий не позволяют, особенно в данном случае, выявить их подлинный смысл, дают неправильное представление об их нормативности именно вследствие некорректности употребленной терминологии, умолчаний или намеренного по политическим мотивам искажения сути принимаемых решений, противоречивости и неясности ряда формулировок, допускающих произвольное толкование.

В целом же Указы Президента Российской Федерации от 30 ноября и 9 декабря 1994 г., Постановление Правительства от 9 декабря 1994 г. по смыслу, содержанию, предмету регулирования, целям и даже по наименованию представляют собой единую совокупность последовательных и взаимодополняющих решений одного и того же вопроса - восстановления

влияния федеральной власти в Чеченской Республике силовым вооруженным путем.

2. Рассматриваемые акты являются по сути известными в мировой и отечественной практике так называемыми исключительными законами (чрезвычайными указами и т.п.), рассчитанными на особую, внезапно возникшую и крайне угрожающую ситуацию временного характера. Из Конституции Российской Федерации (статьи 56, 87, 88, 102), действующего законодательства вытекают лишь два способа регулирования правового режима таких ситуаций - военное и чрезвычайное положения. Их характеризует, как правило, чрезвычайное усиление военно - административных полномочий, введение для данных случаев дополнительных ограничений прав и свобод граждан, применение для охраны порядка и безопасности силовых методов (в том числе вооруженных) как главного решающего средства разрешения экстраординарных ситуаций и конфликтов. Все характерные признаки военного и чрезвычайного положений отчетливо просматриваются в анализируемых решениях.

Так, наиболее откровенный засекреченный Указ от 30 ноября неоднократно упоминает о введении и поддержании режима чрезвычайного положения в связи с вооруженным конфликтом в Чеченской Республике. "Мероприятия" согласно прилагаемому плану осуществляются в зоне конфликта с 6 часов 1 декабря 1994 г. В этих целях предусмотрено создание "особых форм управления" (пункт 4) под эгидой военных, в том числе так называемая "группа руководства" (пункт 2). Руководителю этой группы (министру обороны!) предоставлены особые исключительные полномочия по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и сил обеспечения безопасности, право привлечения к ответственности должностных лиц вплоть до отстранения их от выполнения служебных обязанностей (пункт 3).

Между прочим, объединенное командование военизированных сил разных ведомств возможно только в исключительных случаях (статья 18 Закона "О чрезвычайном положении") и недопустимо в обычных условиях, о чем прямо высказался Конституционный Суд в своем первом решении от 14 января 1992 г., однако группа продолжает существовать и после отмены Указа.

На группу возложено, в частности, обеспечение "разоружения и ликвидация вооруженных формирований", организация "особого режима въезда и выезда, а также особого порядка передвижения в зоне чрезвычайного положения" (пункт 4). Мероприятиями также предусмотрено закрытие административных и воздушных границ республики, введение особого пропускного режима на границе, режима усиленной охраны объектов повышенной опасности (пункты 4, 5, 14), организация специально ориентированных информационных, идеологических, дипломатических и тому подобных мер.

Известно, что на основании данного Указа, оформившего фактически решение Совета Безопасности от 26 ноября 1994 г., на территорию Чеченской Республики были введены вооруженные силы Министерства обороны и войска МВД, где с применением авиации, артиллерии и другого тяжелого вооружения были начаты широкомасштабные военные действия. Официально необъявленные, но фактически введенные меры чрезвычайного характера неоспоримо повлекли массовые нарушения конституционных прав и свобод граждан, что не позволяло Конституционному Суду, даже если акт и был отменен впоследствии, уклониться от его оценки и прекратить производство ввиду прямого запрета в части второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

3. Указ от 9 декабря 1994 г. по наименованию и сути вполне идентичен предыдущему и является открытым вариантом того же самого решения Совета Безопасности, ссылку на которое он прямо содержит, включая совпадающие формулировки причин, целей и способов разрешения конфликта. Предназначенный для опубликования, он не предлагает перечня конкретных мер и избегает упоминания о чрезвычайном положении, однако в своей общей беспредельной формуле не только полностью охватывает действующий на тот момент секретный указ, но и фактически предоставляет неограниченные полномочия Правительству "использовать все имеющиеся у государства средства" для достижения названных целей.

Указанная формулировка не содержит каких-либо различий и ограничений в применении как военно - силовых, так и правовых средств, не предусматривает никаких правовых гарантий, допускает совершенно произвольное толкование. В чрезвычайных условиях, в сочетании с абсолютно неправомерным заявлением в преамбуле, объявляющим противостоящую в конфликте сторону вне закона, данная формула ясно предписывает достичь желаемого результата любым способом и любой ценой.

Именно так это и было воспринято правоприменителями и исполнителями данных актов. Об этом свидетельствуют крайне жестокие и запрещенные международным гуманитарным правом методы ведения войны, применение неизбирательных средств массового поражения, массовая гибель населения, колоссальный поток беженцев, глобальные разрушения жилых и производственных объектов, экологически опасных сооружений, культурных и культовых ценностей, карательные экспедиции с так называемой "зачисткой территорий", создание абсолютно незаконных фильтрационных пунктов, факты бессудных расстрелов и казней, применения истязаний и пыток.

4. Постановление Правительства от 9 декабря 1994 г. издано одновременно и во исполнение вышеназванного Указа. Как было установлено в судебном заседании, данное Постановление

составом Правительства не обсуждалось и не было результатом коллегиального решения, что само по себе дискредитирует порядок его принятия (статья 15, часть 1, Конституции Российской Федерации).

В Постановлении признается, что на территории Чеченской Республики существует зона вооруженного конфликта, что в этой зоне силами армии, МВД и др. осуществляется разоружение незаконных формирований вплоть до уничтожения военной техники и что в этой зоне вводится "комплекс мер", включая целый ряд ограничений прав и свобод граждан, предусмотренных Законом "О чрезвычайном положении", но без его упоминания и обозначения характера правового режима.

Аргументы стороны, издавшей акт, что перечисленные репрессивные меры являются обычными полномочиями органов внутренних дел, не представляются убедительными. Законодатель однозначно отнес эти меры к чрезвычайным, применяемым только в условиях чрезвычайного положения, о чем прямо упоминается в статьях 22 и 23 Закона "О чрезвычайном положении", откуда они и были текстуально воспроизведены в Постановлении от 9 декабря. Ряд мер (проверка документов, досмотр транспорта и т.п.) применяется органами милиции в обычной обстановке только эпизодически при наличии специально оговоренных условий и гарантий ("при наличии достаточных оснований подозревать" и т.п.), чего нет при чрезвычайном положении в силу заведомой опасности самой ситуации. Правительство также осознавало эти различия. Так, в пункте 3 Постановления после перечисления ограничений чрезвычайного характера имеется ссылка на "иные меры, предусмотренные в соответствии с компетенцией" органов внутренних дел. Наконец, в пункте 10 гарантии и компенсации военнослужащим в зоне данного вооруженного конфликта прямо приравнены к условиям чрезвычайного положения, что было закреплено позже и в Федеральном законе от 16 мая 1995 г.

Анализ указанных выше актов в их совокупности с учетом практики их применения и фактических последствий позволяет идентифицировать употребленные в них термины "ликвидация вооруженных формирований" как вооруженный конфликт немеждународного характера, "мероприятия по разоружению" - как режим чрезвычайного положения, а формулу "все имеющиеся у государства средства" - как неограниченные полномочия исполнительной власти в выборе средств и способов действия в данной ситуации.

В свете этого не вызывает сомнения нормативный характер всех указанных актов, содержащих правоорганизующие положения, обязательные для исполнения неопределенным числом лиц.

5. Ни Президент, ни Правительство Российской Федерации не обладают неограниченными полномочиями в принятии решений, в том числе и в сфере защиты конституционного строя. Принимая меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, Президент связан "установленным Конституцией порядком" (статья 80, часть 2, Конституции Российской Федерации), Конституцией и Федеральными законами (статья 90, часть 3), общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами, являющимися частью правовой системы (статья 15, часть 4). Аналогичным образом ограничены и полномочия Правительства (статьи 114, 115, часть 1). Ни в части 1 статьи 15, ни в статье 82, ни в других конституционных нормах не содержится каких-либо иных скрытых полномочий Президента и Правительства Российской Федерации, позволяющих им выйти за пределы, очерченные действующим законодательством, либо в опережающем порядке заполнить пробелы в правовом регулировании вопреки существующим запретам и ограничениям.

Фактическим изданием норм исключительного характера и введением особого правового режима с элементами военного и чрезвычайного положений Президент и Правительство Российской Федерации нарушили требования статей 55, часть 3, 56, 80, часть 2, 87, 88, 90, часть 3, 102, часть 1, пункты "б", "в", Конституции Российской Федерации, действующего и соответствующего Конституции Закона "О чрезвычайном положении" от 17 мая 1991 г., статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

Рассматриваемые акты в части использования вооруженных сил, кроме того, противоречат статьям 87 и 90, часть 3, Конституции Российской Федерации, поскольку эти силы были вовлечены в данный конфликт вопреки их предназначению, определенному специальной нормой статьи 10 Закона "Об обороне" от 24 сентября 1992 г. Часть третья данной статьи, которую мы полагаем действующей, так как она не может быть отменена Указом Президента Российской Федерации (статья 90, часть 3, Конституции Российской Федерации), прямо запрещает привлечение вооруженных сил к выполнению задач, не связанных с их предназначением (кроме как отражение агрессии, нанесение агрессору поражения, выполнение международных обязательств), по основаниям, не указанным в законе.

По этим же основаниям Конституционный Суд должен был признать не соответствующим Конституции Российской Федерации Указ Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г., утверждающий Основные положения военной доктрины Российской Федерации. Нормативный характер этому акту придают реализованные Президентом полномочия, предусмотренные пунктом "з" статьи 83 Конституции Российской Федерации, статья 1 Закона "Об обороне", а также сами особенности "официально принятых в государстве взглядов", сформулированных в нормативной форме именно в той части, где представлен неоправданно широкий и противоречащий закону перечень случаев использования вооруженных сил.

Как указывалось выше, рассматриваемые акты Президента и Правительства Российской Федерации по существу предоставляли их исполнителям неограниченные полномочия, никак не оговаривали какой-либо порядок выбора средств и способов ведения военных действий, обращения с комбатантами, защиты гражданского населения, гражданских объектов и вообще не имели какого-либо соотношения с нормами международного гуманитарного права. Выступивший в судебном заседании маршал В.Г. Куликов подтвердил, в частности, что командованию и тем более рядовым военнослужащим эти международные нормы были просто неизвестны. Был нарушен основной принцип этих норм, гласящий, что права конфликтующих сторон выбирать методы и средства ведения войны не являются неограниченными. В результате издания и применения этих актов грубейшим образом были нарушены нормы, содержащиеся в Женевской конвенции 1949 г., дополнительных протоколах к ней, и прямо относящиеся к данному случаю нормы второго протокола от 12 августа 1949 г., касающиеся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера.

Указанные акты Президента и Правительства Российской Федерации не содержали также достаточной защиты и эффективных правовых средств против незаконного применения ограничений прав человека и злоупотребления этими ограничениями. В целом как по своему содержанию, так и по вытекающим из него последствиям ими был нарушен целый ряд конституционных норм, касающихся прав и свобод человека, в том числе статьи 17 - 23, 25, 27, 29 части 4, 5, 35, 40, часть 1, 42, 45, часть 1, 46, 48, часть 2, 52, 53, 55, часть 3, Конституции Российской Федерации.

6. Не представляется убедительным с конституционной точки зрения и ряд аргументов стороны, издавшей акты, о целесообразности и крайней необходимости предпринятых мер.

Содержащиеся в актах решения обосновываются преимущественно необходимостью защиты суверенитета, территориальной целостности, конституционного порядка, государственной безопасности и прочих государственных интересов. Права человека стоят в этом перечне на последнем месте. Однако их нельзя признать однопорядковыми. Статья 2 Конституции Российской Федерации недвусмысленно и однозначно относит Человека, его Права и Свободы к высшей ценности. Этот основной отличительный принцип настоящей Конституции был грубо нарушен в пользу государственных предпочтений.

Не может служить непреодолимым препятствием праву народа на самоопределение и принцип территориальной целостности. Являясь одним из основных прав и открывая Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., право народа на самоопределение не содержит здесь никаких оговорок и ограничений, является реально действующим в международной практике, отражает прогрессивную историческую тенденцию и в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации включено в систему основных конституционных прав. Это право выражается и в статье 3 Конституции через принцип народовластия и в статье 66, предусматривающей возможность изменения статуса субъекта Федерации в определенном порядке. Представляется, что территориальная целостность не может утверждаться насильственно вопреки выраженному в законной форме самоопределению народа, и конфликт должен быть разрешен цивилизованным путем в пользу последнего.

Не могут служить доказательством добросовестности введения чрезвычайных мер и оправданием военного конфликта ссылки на крайнюю необходимость.

Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (1984 г.) определяют, что такие ограничения и отступления государства - участники могут применять "только в случаях исключительной и действительной или неминуемой опасности, которая угрожает жизни нации" и "только тогда, когда существуют достаточные гарантии и эффективные средства правовой защиты против злоупотреблений". "На национальную безопасность нельзя ссылаться в качестве причины, когда речь идет о предотвращении только местной или относительно изолированной угрозы закону или порядку". Очевидно, что указанные принципы в данном случае не были соблюдены.

Кроме того, крайняя необходимость оправдана лишь при условии, что причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный. Известные же уже сейчас последствия предпринятых акций представляются явно несоизмеримыми с декларированными целями и предполагавшимся результатом.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В.О. ЛУЧИНА**

На основании части первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" кратко излагаю свое особое мнение по настоящему

делу.

Суть моей правовой позиции состоит в следующем: рассмотренные Конституционным Судом нормативные акты Президента и Правительства Российской Федерации, в той мере и поскольку они не основывались на конкретных конституционных нормах, допускали использование Вооруженных Сил при разрешении внутреннего конфликта, сопровождающееся незаконным ограничением и массовым нарушением прав и свобод граждан, а также разрушением социальной инфраструктуры на территории Чеченской Республики, - не соответствуют Конституции Российской Федерации.

Если согласиться с тем, что Указы Президента и Постановление Правительства соответствуют Конституции, невольно возникает вопрос: а что представляет собой сама Конституция, на основе которой могут быть приняты решения, открывающие пути к войне с собственным народом?

Данные акты Президента и Правительства Российской Федерации составляют по своему предмету, содержанию, целям и задачам единую систему. Путь от подписания до их реализации силовыми действиями прослеживается достаточно четко. Невозможно отрицать причинно - следственную связь Указов Президента и Постановления Правительства с известными трагическими событиями в Чеченской Республике. Она настолько очевидна, что не может быть дезавуирована даже организованным сопротивлением восстановлению конституционного строя и правопорядка в республике. Федеральная власть, избрав вооруженный метод решения чеченского вопроса, не приняла всех необходимых мер по защите основных прав и свобод граждан. Такое несоответствие благих целей средствам достижения их никак не может быть объяснено и оправдано.

Суверенитет Российской Федерации, ее независимость и государственная целостность - ценности очень высокого порядка, но они (я исключаю противопоставление) инструментальны по отношению к другой - высшей конституционной ценности - правам и свободам человека (статья 2). В иерархии ценностей, которые Президент поклялся уважать и охранять, права и свободы человека и гражданина также стоят на первом месте (статья 82). Он является их конституционным гарантом (статья 80). Согласно статье 18 Конституции именно права и свободы граждан определяют смысл, содержание и принятие законов и действий законодательной и исполнительной властей. На деле же опрокинутой оказалась вся пирамида основных конституционных ценностей. Конституционный строй утверждался через жертвы и разрушения. Разве можно защищать интересы одной части общества, угнетаемой правящим режимом, за счет жизни другой части чеченского общества? Как можно говорить о защите государственной целостности Российской Федерации, если в результате якобы "точечных" бомбовых и ракетных ударов гибнут невинные люди, уничтожаются жилые дома? Фактически ликвидированы гарантии права граждан на жизнь (статья 20 Конституции), на неприкосновенность жилища (статья 25), на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства (статья 27) и др. Растоптано достоинство личности (статья 21).

Конституционный строй, замешанный на крови, людском горе и бедах, как дорога, не ведущая в храм, теряет свое основное предназначение - служить Человеку.

Утверждение о том, что акты Президента и Правительства предусматривали действия, адекватные сопротивлению правящего в Чечне режима, и таковыми они были фактически, выглядит неискренним. Разумеется, в актах Президента и Правительства нет указаний убивать, разрушать, они не пренебрегают общей декларативной формулой об обеспечении прав и свобод граждан, но это, по выражению С.А. Ковалева, "лицемерные документы" (см.: Стенограмма пленарного заседания Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 1995 года. С. 13). И чтобы понять истинное содержание, необходимо с учетом части второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" оценивать как буквальный их смысл, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых актов. Материалы процесса позволяют мне сделать однозначный вывод: смысл рассматриваемых Указов Президента и Постановления Правительства для тех, кто их исполнял, был совершенно ясен и никаких сомнений не вызывал. Эти акты реально стали правовой базой для использования Вооруженных Сил на территории Чеченской Республики и, соответственно, незаконного ограничения и массового нарушения конституционных прав и свобод граждан. Президент Российской Федерации был полностью осведомлен об основных чеченских событиях и связанных с ними негативных явлениях (это также нашло подтверждение в процессе). Поскольку он не дезавуировал акты силовых министерств и ведомств, следовательно, был согласен с тем смыслом, который они придавали его Указам.

1. Прекращение Конституционным Судом производства по делу в части, касающейся проверки конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 2137 "О мерах по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики" со ссылкой на часть вторую статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" необоснованно, поскольку данная норма запрещает прекращение производства как раз в случаях, когда действием акта были нарушены конституционные права и свободы граждан. Неопубликование как и последующая отмена Указа от 30 ноября 1994 года не дают оснований для отказа в определении его конституционности. Во-первых, прекращение производства по такому делу не является обязанностью Конституционного Суда. Во-вторых, действием Указа были нарушены конституционные права и свободы граждан, вследствие

чего производство по делу не может быть прекращено.

В равной мере неправомерна ссылка на статью 68 названного Закона, поскольку в ходе судебного заседания не было установлено, что разрешаемый проверяемым нормативным актом Президента Российской Федерации вопрос не получил разрешения в Конституции России или по своему характеру и значению не относится к числу конституционных.

Указ Президента от 30 ноября 1994 г. N 2137 не столь безобиден, как пыталась представить его президентская сторона. Он выполнил роль стартера, запустил военную машину, которая затем уже набирала обороты по своим законам. Его принятие и действие в течение 11 дней вызвало необратимые последствия, положило начало ограничениям прав и свобод граждан в Чеченской Республике, а в известной степени и на прилегающих к ней территориях других субъектов Российской Федерации.

Таким образом, выражая несогласие с выводами Суда по Указу от 30 ноября 1994 г. N 2137, я полагаю, что им допускалось использование Вооруженных Сил при разрешении внутреннего конфликта, не исключающее ограничения и нарушения прав и свобод граждан. Указ не соответствует Конституции Российской Федерации, поскольку не опирается на ее конкретные нормы.

2. Признание Конституционным Судом Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта" принятым в пределах конституционных полномочий Президента Российской Федерации, предусмотренных статьями 71 (пункт "м"), 78 (часть 4), 80 (часть 2), 82 (часть 1), 87 (часть 1), 90 (часть 3) и 114 (пункт "ж" части 1) Конституции, и соответствующим Конституции Российской Федерации означает по существу выход Конституционного Суда за пределы предмета обращений заявителей. Ими не ставился вопрос о разрешении спора о компетенции в соответствии со статьями 93 и 94 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Согласно части третьей статьи 74 названного Закона Конституционный Суд принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении. Таким образом, использование Судом двойной формулы итогового решения по делу противоречит части третьей статьи 74 и статье 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Пункт "м" статьи 71 Конституции даже при очень большой натяжке не может служить основанием Указа. В нем говорится, что "оборона и безопасность; оборонное производство; ..." находятся в ведении Российской Федерации. Подчеркну: не Президента, а Российской Федерации в целом. Полномочия ее реализуют как Президент, так и все ветви федеральной власти: законодательная, исполнительная и судебная.

Президент единолично не располагает "всеми имеющимися у государства средствами", не может использовать их бесконтрольно, по своему усмотрению, тем более - наделять такими полномочиями Правительство. Это противоречило бы статье 10 Конституции, устанавливающей разделение властей.

Не подтверждает конституционность Указа часть 4 статьи 78 Конституции. В ней нет и намек на право Президента использовать "все имеющиеся у государства средства" либо делегировать подобные полномочия Правительству. Они обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации, но делают это не произвольно, а согласно Конституции.

Признание Указа от 9 декабря 1994 г. N 2166 соответствующим Конституции Российской Федерации вызывает возражение с позиций толкования Судом части 2 статьи 80 Конституции. По моему мнению, данная норма закрепляет и характеризует статус Президента, его функции, направления деятельности, но не определяет его полномочия, которым посвящены статьи 83 - 89 Конституции. Более того, часть 2 статьи 80 предписывает, что он принимает меры "по охране суверенитета Российской Федерации ..." в установленном Конституцией порядке. Поэтому попытка выйти на общеправовой принцип "разрешено все, что не запрещено законом" некорректна, во-первых, в связи с недопустимостью распространения данного принципа на сферу действия публичной власти, во-вторых, это означало бы наделение Президента дискреционными полномочиями, правом принимать акты и совершать действия, руководствуясь только усмотрением, целесообразностью, а не законом.

Неубедительны также в Постановлении Суда ссылки на статьи 82 (часть 1) и 87 (часть 1), поскольку они определяют отдельные элементы статуса Президента (присяга и вытекающая из его должностного положения роль Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации), а не полномочия. Обоснование соответствия Указа N 2166 Конституции перечисленными нормами означает признание наличия у Президента скрытых полномочий, подразумеваемых текстом Конституции, но достаточно четко и однозначно не сформулированных. Такая позиция для меня неприемлема. Я убежден, что полномочия Президента не могут произвольно выводиться из его статуса.

Не создает надежной правовой опоры для Указа N 2166 часть 3 статьи 90 Конституции, устанавливающая иерархическое место указов и распоряжений Президента, но вовсе не

затрагивающая его компетенцию. Впрочем, эта статья достойна упоминания, но с точностью наоборот - для подтверждения неконституционности Указа.

Не прибавляет конституционности Указу и ссылка на пункт "ж" части 1 статьи 114 Конституции. На мой взгляд, Президент не вправе возлагать не принадлежащие ему полномочия на Правительство, не опасаясь нарушить при этом принцип разделения властей.

Отсутствие в перечисленных статьях Конституции конкретных полномочий Президента использовать Вооруженные Силы для разрешения внутренних конфликтов объясняется не тем, что глава государства (кроме двух случаев, как настаивал на процессе С.М. Шахрай) вправе делать это по собственному усмотрению. Причина до банальности проста - создатели новой Конституции не могли открыто допустить, что в демократическом правовом государстве Президенту придется восстанавливать конституционный строй в каком-либо из субъектов Федерации с помощью армии. Да и с настроением региональных лидеров нельзя было не считаться. А теперь эту оплошность или наивность пытаются компенсировать скрытыми полномочиями Президента. Нет таких полномочий и в действующих Федеральных законах "Об обороне", "О безопасности", "О милиции", "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" и других.

Среди полномочий Президента и Правительства Российской Федерации в области обороны (статьи 5 и 6 Закона "Об обороне") невозможно обнаружить те, которые бы позволяли им использовать Вооруженные Силы для разрешения внутреннего конфликта. Это естественно, ибо они имеют иное предназначение - "для отражения агрессии и нанесения агрессору поражения, а также для выполнения задач в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации" (статья 10, часть вторая). Часть третья данной статьи (я сейчас не касаюсь правомерности отмены ее Президентом) допускала привлечение частей, подразделений и других формирований Вооруженных Сил к выполнению задач, не связанных с их предназначением, но "только на основании закона или по постановлению Верховного Совета Российской Федерации".

Законы "О воинской обязанности и военной службе" (статьи 35 и 36), "О статусе военнослужащих" (статья 24) не могут корректировать статью 10 Закона "Об обороне", поскольку прямо не регулируют использования Вооруженных Сил внутри страны.

Закон "О безопасности" не предусматривает полномочий Президента либо Правительства использовать "все имеющиеся у государства средства", в том числе Вооруженные Силы, для разрешения внутреннего конфликта и никоим образом не может быть истолкован в пользу конституционности актов Президента и Правительства.

Отнесение к объектам безопасности государства его конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности (статья 1), а Вооруженных Сил - к силам обеспечения безопасности (статья 12) еще не означает, что они могут быть использованы для разрешения внутренних конфликтов. Действие данных статей не должно выходить за рамки статьи 10 Закона "Об обороне", определяющей в качестве основного назначения Вооруженных Сил обеспечение внешней безопасности, защиту от внешней агрессии.

В соответствии со статьей 11 Закона "О безопасности" общее руководство государственными органами обеспечения безопасности осуществляет Президент Российской Федерации. Ему предоставлено право принимать оперативные решения по обеспечению безопасности, но лишь "в пределах определенной законом компетенции".

Органы исполнительной власти осуществляют систему мероприятий по обеспечению безопасности личности, общества и государства и опять же "в пределах своей компетенции" (статья 10, часть третья). В Законе нет ни одного предписания, которое уполномочивало бы Президента и Правительство использовать Вооруженные Силы для разрешения внутренних конфликтов.

В процессе реализации рассматриваемых актов (прежде всего в силу содержащихся в них допусков, а не только вследствие эксцессов исполнителей) были нарушены такие принципы обеспечения безопасности, как законность, соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства (статья 5); не были выполнены требования, согласно которым при обеспечении безопасности "не допускается ограничение прав и свобод граждан, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом" (статья 7). Отсутствие в них конкретных полномочий Президента применять Вооруженные Силы для защиты, восстановления конституционного строя в каком-либо субъекте Российской Федерации также отвечает характеристике ее как демократического правового государства.

3. Статья 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, статья 3 (часть первая) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", устанавливая полномочия Суда, определили, что он разрешает дела о соответствии Конституции нормативных актов Президента, Правительства Российской Федерации. Ни Конституция, ни Закон о Конституционном Суде не предписывают Суду рассматривать и разрешать дела о соответствии как Конституции, так и федеральным конституционным либо федеральным законам нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, в том числе указов Президента России, постановлений Правительства Российской Федерации. Следовательно, единственным мерилем разрешения Конституционным Судом вопроса о соответствии (несоответствии) Конституции любого нормативного акта является только сама Конституция, а не федеральный закон. Решение

вопроса о конституционности указов Президента, постановлений Правительства опосредованным путем, через признание их Судом соответствующими или нет федеральным законам, исходя из презумпции конституционности последних, разрушает основы конституционного правосудия в Российской Федерации, означает переход на иную модель конституционной юрисдикции. Опосредованное признание конституционности оспариваемых нормативных актов Президента и Правительства возможно лишь при условии подтверждения конституционности тех законов, с которыми они сравниваются.

4. Постановление Суда вслед за аргументами стороны, издавшей оспариваемые акты, воспринимает тезис об "экстраординарной" ситуации в Чеченской Республике, в связи с чем на ее территории не были введены ни правовой режим чрезвычайного, ни военного положения, а использован "особый режим восстановления конституционного правопорядка, защиты суверенитета, целостности Российской Федерации". Между тем правовые основы названного режима в Российской Федерации отсутствуют: ни Конституция, ни федеральные законы не предусматривают известный законодательству и практике ряда зарубежных государств институт федерального вмешательства, так называемой "федеральной интервенции", допускающий применение вооруженных сил на территории субъектов Федерации в случаях, определенных национальным законодательством. Именно отсутствие законодательной основы "режима восстановления конституционного правопорядка" переводит всю ситуацию и принятые в этой связи акты в режим неконституционности.

5. Конституционный Суд ограничился признанием не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 27 (часть 1), 29 (части 4 и 5), 55 (часть 3) и 56 только пунктов 3 (абзац 1, часть 5) и 6 (абзац 2) Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 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", оставив без надлежащей оценки акт в целом, без общего вывода о его конституционности либо неконституционности. Я считаю названное Постановление Правительства неконституционным в целом, поскольку его нормы логически вытекают из Указов Президента от 30 ноября 1994 г. и 9 декабря 1994 г., воспроизводят их положения, предписывают фактически те же меры, мероприятия и т.д. Оно неконституционно в силу смешения полномочий Президента и Правительства, недопустимости возложения на Правительство обязанности "использовать все имеющиеся у государства средства", означающей свободный, ничем и никем не ограниченный выбор Правительством мер, средств и форм их применения.

6. Не могу согласиться с прекращением производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. N 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации", а также о проверке самих Основных положений этой доктрины. Выводы Суда о том, что положения военной доктрины не содержат нормативных предписаний, не имеют юридически обязательного характера и не могут проверяться Конституционным Судом на их соответствие Конституции России, а Указ Президента не может считаться действующим впредь до внесения в него необходимых изменений, я воспринимаю как недоразумение. Утверждение Указом Президента того или иного документа (доктрины, положения, программы) придает ему характер официального общеобязательного акта.

Указ Президента от 2 ноября 1993 года и Основные положения военной доктрины содержат различные, в том числе нормативные предписания, поскольку они обращены к неперсонифицированным субъектам, подлежат многократному применению, предусматривают тот или иной вид ответственности за их несоблюдение. Здесь важно заметить, что в соответствии со вторым разделом "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации (пункт 2) законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу новой Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции. Так как Основные положения военной доктрины изначально содержали формулу о допустимости использования Вооруженных Сил при разрешении внутренних конфликтов, в этой своей части они противоречат разделу второму Конституции и поэтому не должны применяться.

7. Акты Президента и Правительства, ставшие предметом рассмотрения в Конституционном Суде, находятся в противоречии с международными обязательствами Российской Федерации. В 1989 году мы ратифицировали Дополнительный протокол к Женевским конвенциям 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера. Присоединяясь к протоколу, мы пообещали, что никогда не будем в качестве метода военных действий "подвергать нападению, уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения" (статья 14), и никогда объектом нападения не должны становиться "установки и сооружения, содержащие опасные силы", "даже в тех случаях, когда такие объекты являются военными объектами, если такое нападение может вызвать высвобождение опасных сил и последующие потери среди гражданского населения" (статья 15).

Вместо заключения. В 1991 - 1994 годах на территории Чеченской Республики - субъекта Российской Федерации - сложилась "экстраординарная" ситуация, когда отрицалось действие Конституции Российской Федерации и федеральных законов, была разрушена система

конституционных органов власти, созданы регулярные незаконные вооруженные формирования, оснащенные новейшей военной техникой, имели место массовые нарушения прав и свобод граждан, возникла угроза целостности Российского государства. Все это диктовало необходимость восстановления конституционного строя в республике.

Однако какой бы ни была эта ситуация, она не может служить доказательством конституционности принятых мер, установление которой лежит в правовой, а не в политической плоскости. И никакие ссылки на "целесообразность", "обстоятельства" не в состоянии оправдать неконституционность рассмотренных актов. Исползованию Вооруженных Сил при разрешении внутренних конфликтов (тем более - неправомерному!) всегда существует альтернатива, сохраняется возможность мирных переговоров, компромиссов, политических решений. Только следуя этому курсу, создавая условия для заинтересованного участия всех субъектов в государственно - правовом объединении, можно обеспечить суверенитет Российской Федерации, ее независимость и государственную целостность.

В последнее время все более очевидным становится стремление определенных кругов российского руководства и некоторых средств массовой информации объяснить чеченскую трагедию эксцессами исполнителей и возложить на них всю вину, сделать Вооруженные Силы заложниками политики. Никто не хочет платить за допущенные стратегические просчеты, за то, что предполагаемый бескровный блицкриг обернулся затяжными крупномасштабными боевыми действиями, унесшими многие тысячи человеческих жизней. Но отвечать должны, и в первую очередь те, кто принимал политические решения, и лишь затем - все остальные в рамках "эксцессов исполнения".

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Т.Г. МОРЩАКОВОЙ**

I

Конституционным Судом прекращено производство по проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", поскольку он утратил силу и был заменен другими актами. Согласно ч. 2 ст. 43 Закона о Конституционном Суде он вправе принять такое решение.

Однако Закон в таких случаях не исключает и продолжения производства. Полагаю, что в данном деле это было необходимо, учитывая экстраординарность мер, осуществление которых предусматривалось в соответствии с отмененным Указом. Фактически Указ планировал введение чрезвычайного положения. Отдельные его предписания имели нормативный характер и предполагали введение ограничений конституционных прав и свобод граждан. Это относится прежде всего к предписаниям пункта 4 об "организации установления особого режима въезда и выезда, а также особого порядка передвижения в зоне чрезвычайного положения".

Вместе с тем Указ был введен в действие с момента его подписания и считался не подлежащим опубликованию. Однако ни введение чрезвычайного положения, ни проведение при этом мероприятий, ограничивающих права граждан, не могут осуществляться на основании секретных актов без их опубликования для всеобщего сведения.

При издании Указа, а также при принятии решения о том, что он вступает в силу с момента его подписания и не подлежит опубликованию, естественно, не предполагалось, что Указ не будет реализован. Если бы в соответствии с этим Указом планируемые мероприятия были осуществлены, то его действие привело бы к нарушению прав граждан. В такой ситуации Конституционный Суд был бы вправе прекратить производство по проверке конституционности данного акта даже в связи с его последующей отменой.

Однако и принимая во внимание, что Указ N 2137 реально не действовал и признан утратившим силу, считаю, что в части положений, ограничивающих права граждан, Указ уже в момент его издания не соответствовал по порядку введения в действие и опубликования Конституции РФ, а именно ее статье 15 (часть 3), предусматривающей, что "любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения". Введение такого рода актов в действие с момента подписания не соответствует обязанности органов власти следовать Конституции и законам.

II

1. Указ Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта", адресованный Правительству Российской Федерации, является распорядительным, а не нормативным актом.

Доводы Совета Федерации о том, что этот Указ, рассматриваемый в системе с изданным на его основе Постановлением Правительства, приобретает нормативное значение, необоснованны. Рассмотрение указанных актов в их взаимосвязи имеет значение для установления субъектов и содержания реализованных путем их издания правомочий, но не придает Указу N 2166 нормативного характера. Данный Указ не содержит материально - правовых норм, закрепляющих полномочия или ответственность Правительства. В нем нет и установлений о порядке принятия, опубликования и введения в действие какого-либо другого нормативного, в частности правительственного, акта, которые в соответствии с п. 3 части первой статьи 86 Закона о Конституционном Суде могли бы рассматриваться в качестве элементов нормативных предписаний, подлежащих проверке Судом. Оценка же конституционности Указа как распорядительного, правового акта не подведомственна Конституционному Суду, который разрешает дела о соответствии Конституции лишь нормативных актов (статья 125, часть 2, Конституции, п. "а" части первой ст. 3 Закона о Конституционном Суде).

2. Однако в запросе Совета Федерации о проверке конституционности Указа N 2166 от 9 декабря 1994 года фактически оспаривается компетенция Президента. Совет Федерации утверждает, что названным Указом нарушено установленное Конституцией разграничение полномочий между органами государственной власти, поскольку использование Вооруженных Сил Российской Федерации на ее территории при чрезвычайных обстоятельствах возможно только при чрезвычайном или военном положении и без согласия Совета Федерации не допускается. Следовательно, Совет Федерации настаивает на своей компетенции при решении данного вопроса.

Таким образом, обращение в Конституционный Суд вызвано, по существу, спором о компетенции. При разрешении такого спора предметом рассмотрения в Конституционном Суде могут быть не только нормативные, но и иные правовые акты или действия правового характера.

3. Совет Федерации в данном случае вправе оспаривать в Конституционном Суде компетенцию Президента, реализованную в издании ненормативного Указа от 9 декабря 1994 г. N 2166. Советом Федерации ранее было принято несколько Постановлений (от 8 декабря, 17 декабря 1994 года и 19 января 1995 года), в которых Президенту предлагалось дать поручения органам исполнительной власти о неприменении силы на территории Чеченской Республики до принятия в соответствии с Конституцией РФ решения по этому вопросу компетентными органами. Такое предварительное обращение к государственному органу, компетенция которого оспаривается, предусмотрено пунктами 5 и 6 ст. 93 Закона о Конституционном Суде РФ в качестве условия допустимости рассмотрения спора о компетенции.

Согласно части 3 статьи 74 названного Закона Конституционный Суд не связан доводами сторон, в том числе их обоснованием процедуры, в которой может быть проверена конституционность акта, т.е. в данном случае ходатайством Совета Федерации рассмотреть Указы Президента в порядке проверки нормативных актов.

Суд вправе перейти к другой предусмотренной Законом процедуре и проверить оспариваемый в данном деле распорядительный акт как предмет спора о компетенции, поскольку это соответствует содержанию обращения и фактически соблюдены условия допустимости такого спора.

4. Суд, руководствуясь статьей 94 Закона о Конституционном Суде, рассматривает такие споры исключительно с точки зрения установленного Конституцией разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также с точки зрения разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти.

Результатом рассмотрения спора о компетенции должно быть подтверждение или отрицание конституционных полномочий органа государственной власти издать акт правового характера (ст. 95 Закона). При этом вопрос об оценке содержания распорядительных ненормативных актов не возникает, так как это содержание исчерпывается осуществленным полномочием.

Вывод Конституционного Суда о том, что Указ Президента N 2166 принят в пределах его конституционных полномочий (пункт 2 Постановления), реализует возможности оценки распорядительного акта Президента в споре о компетенции, предусмотренные частью первой ст. 95 Закона.

Проверяя наличие конституционной компетенции, осуществленной посредством принятия ненормативных правовых актов, Конституционный Суд воздерживается от исследования их реализации. Исполнение подобных актов не является правоприменительной практикой по смыслу Закона о Конституционном Суде. Такая практика имеет значение лишь для выявления содержания правовых норм, но не распорядительных предписаний. Результаты исполнения последних - предмет исследования других судов.

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" в соответствии со ст. 115 Конституции РФ издано во исполнение как Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 года N 2166, так и иных действующих законов, что видно из текста Постановления. Проверке с точки зрения соответствия Конституции подлежали только его нормативные положения (п. "а" часть 2 статьи 125 Конституции РФ, ст. ст. 84 - 87 Закона о КС РФ). Однако некоторые из них по своему характеру являются вторичными нормативными предписаниями, так как воспроизводят нормы действующих законов, и даже при сомнении в их конституционности не могут быть проверены в данном деле Конституционным Судом по собственной инициативе.

Вместе с тем введение каких-либо новых нормативных ограничений прав граждан Постановлением Правительства (или иным подзаконным актом) противоречит ст. 55 (часть 3) Конституции, поскольку согласно этой конституционной норме такие ограничения допускаются не иначе как на основании федерального закона. Конституционный Суд, исходя из этих посылок, признал неконституционным ряд ограничений, содержащихся в рассматриваемом Постановлении.

Однако по тем же мотивам не соответствует Конституции положение части 2 абзаца первого п. 3, допускающее "проверку документов в местах скопления граждан". Такая мера по действующему законодательству возможна только в режиме чрезвычайного положения. Ее введение Постановлением Правительства без объявления такого положения нарушает статью 31 Конституции РФ, гарантирующую право граждан на свободу собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования.

Нормативное правоограничивающее и неконституционное содержание имеет также абзац первый п. 4 Постановления, предписавший Министерству внутренних дел Российской Федерации "обеспечить закрытие административных границ Чеченской Республики". Данное предписание не согласуется с правом на свободу передвижения, закрепленным в ст. 27 Конституции. "Закрытие границ" не совпадает по объему и содержанию с правомочием внутренних войск проводить оцепление (блокирование) участков местности при пресечении массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка, что допускается пунктом "ж" части первой ст. 23 Закона РФ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ".

ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Б.С. ЭБЗЕЕВА

На основании части первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" излагаю следующее особое мнение.

I. О нормативности рассматриваемых Конституционным Судом правовых актов. В действующей Конституции Российской Федерации не содержатся достаточно определенные критерии нормативности правовых актов. Суд, однако, не вправе игнорировать того, что закрепленный в статье 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения властей предполагает судебную проверку любого правового акта, издаваемого главой государства, законодательной или исполнительной властью. В правовом государстве с присущим ему разделением властей не может быть актов публичной власти, изъятых из-под судебного контроля. Между тем суды общей юрисдикции или арбитражные суды не могут, согласно действующему законодательству, включая Конституцию и Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", оценивать эти акты с точки зрения их соответствия Конституции или законности, когда масштаб легитимности оцениваемого акта выступает не Конституция, а закон.

Следовательно, руководствуясь статьей 10 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд при определении нормативности трех Указов Президента Российской Федерации (от 2 ноября 1993 г. N 1833, от 30 ноября 1994 г. N 2137, от 9 декабря 1994 г. N 2166) и Постановления Правительства Российской Федерации (от 9 декабря 1994 г. N 1360) должен соотносить эту проблему с прямым действием Конституции Российской Федерации и оценивать собственную компетенцию, закрепленную в части 2 статьи 125 Конституции, в соответствии с принципом разделения властей.

Данный вывод основывается на сложившихся в отечественной правовой доктрине представлениях о нормативности правовых актов и созданном Конституционным Судом ранее прецеденте (см.: Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. N 1. С. 48). Не ставился под сомнение этот вывод и представителями Президента Российской Федерации и

Правительства Российской Федерации (см.: Стенограмма пленарного заседания Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 1995 г. С. 95).

Таким образом, все указанные правовые акты вопреки мнению большинства судей являются нормативными и при наличии прочих условий подпадают под юрисдикцию Конституционного Суда Российской Федерации, определяемую, в частности, частью 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, а запрос обратившихся в Суд заявителей соответствует требованиям статей 84 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Вместе с тем полагаю, что производство по делу в части, касающейся Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. N 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации", должно быть на основании статьи 68 Закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" прекращено. Но не потому, что данный Указ и "Основные положения военной доктрины" не содержат нормативных предписаний, как считает Суд, а потому, что вопрос, разрешаемый настоящим Указом и утвержденной (в редакции Указа - "принятой") им военной доктрины (в редакции Указа - "Основными положениями военной доктрины"), не получил разрешения в Конституции Российской Федерации. В Конституции нет запрета на использование Вооруженных Сил Российской Федерации для разрешения внутренних вооруженных конфликтов. Поэтому их использование зависит от усмотрения законодателя, выраженного в форме закона, пределы которого (усмотрения) определяются Конституцией Российской Федерации. Главное конституционное требование при этом - соответствие предпринимаемых в защиту государства мер масштабам угрозы конституционному строю, ибо в противном случае действия самих органов государственной власти и их должностных лиц могут быть квалифицированы как посягательство на конституционный строй.

Это, однако, не снимает вопроса о соответствии данного Указа действующим федеральным законам. Согласно части 3 статьи 90 Конституции Российской Федерации указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить не только Конституции, но и федеральным законам.

II. Об объекте охраны. Существо рассматриваемого Конституционным Судом дела заключается в проблеме охраны государства (согласно преамбуле Конституции - "сохранении исторически сложившегося государственного единства"), под которой следует понимать систему конституционных органов и конституционных институтов, гарантирующих сохранение правового и фактического состояния государства и эффективное противостояние посягательствам на государство, от кого бы они ни исходили. Объектами охраны являются целостность и неприкосновенность территории государства, единство системы государственной власти (статьи 4 и 5 Конституции Российской Федерации), в целом юридическая и фактическая конституция (конституция в материальном смысле) и закрепленные в главе 1 Конституции основы конституционного строя, в том числе демократическая федеративная правовая государственность с республиканской формой правления, права и свободы человека и гражданина, народный суверенитет, федерализм и др., как они закреплены в действующем Основном Законе Российской Федерации.

III. Поводы к осуществлению мер по охране государства. Акты федеральных органов государственной власти, оцениваемые Конституционным Судом Российской Федерации, не могут рассматриваться вне контекста тех событий, которыми они были вызваны. Сформированные в 1991 году в Чеченской Республике органы с точки зрения федерального законодательства, на котором основывается деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, без законных к тому оснований присвоили государственную власть. Согласно части 4 статьи 3 Конституции Российской Федерации никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Прежняя Конституция Российской Федерации также предусматривала, что право на власть приобретает любыми органами и лицами лишь в результате свободного волеизъявления народа, выраженного посредством выборов. В связи с этим пятый Съезд народных депутатов РСФСР 2 ноября 1991 года в Постановлении "О признании незаконными выборов, проведенных 27 октября 1991 года в Чечено - Ингушской Республике" пришел к выводу, что проведенные в Чечено - Ингушской республике 27 октября 1991 года выборы парламента и Президента республики незаконны, а принятые ими акты не подлежат исполнению.

Конституционный Суд, однако, должен учитывать возможное в условиях глубоких формационных преобразований, переживаемых страной, несовпадение законности и легитимности. Если тем не менее отношение федеральных органов государственной власти к органам и лицам, фактически осуществлявшим властные полномочия в Чеченской Республике в 1991 - 1994 годы, предопределялось названным Постановлением, не только Президент Российской Федерации, но и иные конституционные органы государственной власти были обязаны принять меры по восстановлению нарушенного конституционного строя. Полномочия федеральных органов государственной власти при этом определяются в соответствии с принципом разделения государственной власти, как он закреплен в статье 10 и раскрывается в последующих положениях Конституции Российской Федерации. Президент Российской Федерации не единственный хранитель государственности, эта функция Конституцией Российской Федерации возлагается на все

конституционные органы государства и их должностных лиц и осуществляется ими в соответствии с их компетенцией. Поэтому всякое вторжение в компетенцию других органов и должностных лиц есть нарушение принципа разделения властей (статья 10) и в свою очередь должно квалифицироваться как присвоение властных полномочий (часть 4 статьи 3 Конституции Российской Федерации) и влечь предусмотренные федеральным законом последствия.

IV. Об объеме полномочий Президента и Правительства Российской Федерации по восстановлению конституционного строя. Усмотрение Президента и Правительства Российской Федерации в подобной ситуации ограничено выбором предусмотренных Конституцией и законом средств охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. Главное заключается в том, что предпринимаемые главой государства меры должны быть законны. Объем полномочий Президента Российской Федерации в подобных ситуациях определяется законодательной властью. Действующая Конституция Российской Федерации не предусматривает появления в периоды кризисов исключительных, или скрытых, полномочий главы Российского государства на основе надпозитивного права государственной необходимости. Согласно части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности не по личному усмотрению, а в установленном Конституцией Российской Федерации порядке. Акты главы государства подзаконны. Конституция Российской Федерации устанавливает, что они не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (часть 3 статьи 90). Другое дело, что действующее законодательство в этой сфере страдает пробельностью и противоречивостью и не предусматривает принятия мер, адекватных возможным угрозам Конституции Российской Федерации и потребностям охраны государства. Но это не означает, что Президент Российской Федерации может действовать в подобных ситуациях по собственному усмотрению, опираясь на часть 1 статьи 82 Конституции Российской Федерации, в которой содержится текст его присяги. Присяга главы государства является гарантией от умышленного нарушения им Конституции, но не предоставляет Президенту Российской Федерации никаких дополнительных полномочий.

Тем не менее из Конституции Российской Федерации можно вывести некоторые основные критерии правомерности действий федеральных органов государственной власти в таких условиях: а) сохранение и стабильность основ конституционного строя Российской Федерации; б) уважение основ правового статуса личности и незыблемость неотъемлемых прав человека и гражданина; в) стабильность Федеративного договора, как он интегрирован в Конституцию; г) уважение и соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права и обязательств по международным договорам с участием Российской Федерации.

В связи с этим оспариваемые акты Президента и Правительства Российской Федерации не могут оцениваться Судом не только без учета событий, которыми они были вызваны, но и вне последовавших за их исполнением результатов. В частности, реализация указанных актов вызвала многочисленные жертвы среди мирного населения, большие разрушения и уничтожение имущества граждан. Неадекватность актов и особенно мер по их реализации потребностям пресечения покушения на конституционный строй Российской Федерации им самим придает характер покушения на Конституцию Российской Федерации.

При этом речь не может идти о так называемых "эксцессах исполнителя". Конституционная ответственность за выполнение актов публичной власти не может возлагаться на непосредственного исполнителя. Части и подразделения Вооруженных Сил и личный состав Министерства внутренних дел Российской Федерации не могут и не должны нести конституционной ответственности за исполнение государственно - властных велений главы государства или Правительства Российской Федерации, ибо имеется причинно - следственная связь между оцениваемыми Судом актами и многочисленными жертвами и разрушениями в Чеченской Республике.

В связи с этим полагаю не соответствующим природе конституционного правосудия лишь сопоставление текстов оцениваемых Судом актов с текстом Конституции Российской Федерации. Такая позиция противоречит части второй статьи 43, в которой говорится именно о действии акта, то есть его интеграции в социальную практику, а также части второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в которой говорится о сложившейся правоприменительной практике. Тем самым Суд ориентируется не на лингвистический анализ текста актов, а на их содержательную характеристику сквозь призму действующей Конституции Российской Федерации.

V. Выводы.

1. Полагаю безосновательным прекращение производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", помеченного грифом "секретно". В данном случае действие Указа N 2137 (а в части второй статьи 43 Закона о Конституционном Суде говорится именно о действии проверяемого

акта) отождествлено с его реализацией. Между тем права человека и гражданина были ограничены самим изданием этого акта, и поэтому Суд был обязан рассмотреть его соответствие Конституции Российской Федерации по существу имея, кроме того, в виду, что в период своего действия этот Указ был помечен грифом "секретно", а согласно части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Обращаю внимание также на то, что при этом нарушена правовая логика подхода к оценке проверяемых Судом актов: если в одном случае (применительно к Указу Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 и Постановлению Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 1360) результаты их реализации признаны не имеющими значения для вывода об их конституционности, в другом (применительно к Указу Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 2137) - именно последствия реализации (Суд пришел к выводу, что предусмотренные Указом N 2137 меры реализованы не были) положены в основу содержащегося в пункте 1 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации решения.

2. Оцениваемые Конституционным Судом Российской Федерации акты в процессе их реализации оказались репрессивной мерой, в конечном счете наносящей ущерб основам конституционного строя Российской Федерации. В частности, избранные в соответствии с этими актами способы охраны Конституции Российской Федерации на территории Чеченской Республики привели к нарушению принципа демократического правового государства (часть 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации), согласно которому конституционные органы государственной власти могут действовать только в рамках установленных Конституцией полномочий и в предписанных ею пределах. В данном контексте противоречит части 2 статьи 80 и части 3 статьи 90 Конституции Российской Федерации содержащаяся в пункте 2 Постановления Конституционного Суда посылка (позиция Суда раскрывается в мотивировочной части Постановления) о существовании у Президента Российской Федерации исключительных полномочий на основе так называемого надпозитивного права государственной необходимости.

Неадекватность использовавшихся для достижения указанных в оспариваемых актах средств провозглашенным в них целям привела к нарушению закрепленного в статье 2 Конституции Российской Федерации принципа, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина охватывает как нормотворчество, так и правореализацию на всех ее стадиях и в любых формах, и невыполнение этой конституционной обязанности государства, его органов и должностных лиц не может быть оправдано так называемыми "экссессами исполнителя". Конституционная ответственность за выполнение актов публичной власти не может возлагаться на непосредственного исполнителя. Тем более, что федеральные органы государственной власти были информированы о грубых нарушениях прав человека, вызванных реализацией оспариваемых в Конституционном Суде актов (см.: Стенограмма пленарного заседания Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 1995 года. С. 6 - 15).

3. В менее общем плане полагаю необходимым обратить внимание на пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166, которым Правительству Российской Федерации в соответствии с пунктами "д" и "е" части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации поручается использовать все имеющиеся у государства средства для обеспечения государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан и пр. Такое поручение соответствует конституционному типу отношений главы государства и федеральной исполнительной власти (часть 2 статьи 80, часть 1 статьи 115, пункты "б" и "е" части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации) лишь при условии, что речь идет об обычных конституционных полномочиях самого Правительства. Между тем при оценке конституционности Указа N 2166 требование об использовании "всех имеющихся у государства средств" должно сопрягаться с содержащимся в преамбуле данного Указа (абзац второй) положением, что на территории России находится "вне закона" деятельность, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства и др. (часть 5 статьи 13 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, с одной стороны, игнорируется закрепленный в статье 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, каждая из которых обладает собственной компетенцией при реализации нормы, содержащейся в части 5 статьи 13 Конституции Российской Федерации, и самостоятельна в осуществлении своих полномочий.

С другой стороны, в строго юридическом смысле постанова "вне закона" означает изъятие граждан и их ассоциаций из-под защиты закона. Согласно статье 2 Конституции Российской Федерации государство не дарует, а признает, соблюдает и защищает права и свободы человека и гражданина. Иное истолкование данного конституционного положения означает отчуждение неотчуждаемых и принадлежащих каждому человеку от рождения прав и свобод, что является нарушением статей 17, 18, 19 Конституции Российской Федерации, а в более общем плане -

принципа демократической государственности, также закрепленного в Основном Законе (часть 1 статьи 1).

4. Данным Указом Президента Российской Федерации предопределяется нормативное содержание Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 1360, которое одновременно может рассматриваться как форма официального толкования акта главы государства, его действительного содержания. В частности, в пункте 1 настоящего Постановления Министерству обороны вменяется (совместно с МВД России) осуществить разоружение незаконных формирований на территории Чеченской Республики, а в случае невозможности изъятия - уничтожить авиационную, бронетанковую технику, артиллерию и тяжелое вооружение. Тем самым санкционируются военные действия частей и подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации против указанных формирований.

Одновременно в пункте 3 данного акта предусмотрен ряд ограничений прав и свобод граждан, присущих обычно режиму чрезвычайного положения. Чрезвычайное положение, однако, не вводилось, и, следовательно, часть 1 статьи 56 не может служить правовой основой установленных Правительством ограничений. Кроме того, акт исполнительной власти не может квалифицироваться как законное ограничение прав и свобод человека и гражданина в смысле части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. А это означает, что Правительство Российской Федерации также вышло за рамки своих конституционных полномочий, следовательно, проверяемое Судом Постановление N 1360 не может в этой части быть признано соответствующим Конституции Российской Федерации.

Помимо этого, в рассматриваемом Судом Постановлении Правительства Российской Федерации N 1360 не были установлены ограничения для действий органов государства и их должностных лиц, на которых возложено исполнение данного акта, и не указаны гарантии защиты гражданского населения, объектов, необходимых для его выживания, установок и сооружений, содержащих опасные силы и др., предусмотренные Дополнительным протоколом к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающимся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера. Тем самым были созданы условия для нарушения обязательств по международным договорам Российской Федерации, которые согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.