

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

О. В. Зиборов

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ
ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ**

Монография

Москва
2018

ББК 67.401

З-59

Зиборов, О. В.

Административно-правовая концепция военного положения : монография / О. В. Зиборов. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 273 с. – ISBN 978-5-9694-0468-7.

В монографии дается многоаспектная оценка военного положения как особого объекта административно-правового регулирования, раскрываются тенденции и закономерности развития внешней среды функционирования государства, позволившие автору выявить связи между этими явлениями, охраняемыми общественными отношениями и действительным состоянием военной безопасности государства, а также сформировать концептуальные основы административно-правового режима военного положения.

Предназначена для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России.

ББК 67.401

Рецензенты: профессор кафедры административной деятельности ОВД ФГКОУВО «Краснодарский университет МВД России» доктор юридических наук, профессор **М. Е. Труфанов**; профессор кафедры административного права ФГКОУВО «Санкт-Петербургский университет МВД России» заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **А. И. Каплунов**.

ISBN 978-5-9694-0468-7

© Московский университет МВД
России имени В.Я. Кикотя, 2018
© Зиборов О. В., 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Г л а в а 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ КАК АД- МИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА	8
1.1. Понятийный аппарат теории административно-правовых ре- жимов	8
1.2. Методология исследования института военного положения.....	36
1.3. Сущность модульной концепции административно-правового режима военного положения.....	54
Г л а в а 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ.....	69
2.1. Административно-правовой механизм действия режима во- енного положения.....	69
2.2. Явные и неявные проявления административно-правового режи- ма военного положения в системе науки административного пра- ва.....	93
2.3. Статические и динамические характеристики института во- енного положения.....	114
Г л а в а 3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ	132
3.1. Система органов, реализующих административно-правовой режим военного положения, и проблемы ее оптимизации.....	132
3.2. Пробелы административно-правового регулирования инсти- тута военного положения и пути их устранения	160
3.3. Административно-правовые меры военного положения.....	178
Г л а в а 4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ	203
4.1. Доктринальный и сравнительно-правовой подход к реализа- ции военного положения	203
4.2. Повышение эффективности использования административно- правового режима военного положения как способа обеспечения военной безопасности Российской Федерации	218
4.3. Роль органов внутренних дел в реализации режима военного положения.....	242
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	269

ВВЕДЕНИЕ

Формулируя тему своей докторской диссертации, на основе которой и подготовлена данная монография, я долго не мог определиться с названием, которое должно быть внешним выражением всего алгоритма и методологии исследования. В итоге при выборе в качестве структуры исследования триединого подхода к военному положению как к элементу административного законодательства, как к институту науки административного права, а также как к действенному способу обеспечения военной безопасности государства стало очевидным, что методологически верным будет построение именно концептуального исследования военного положения.

Таким образом, сама «Административно-правовая концепция военного положения» представляет собой совокупность элементов (в рамках исследования мы их называем модулями), всестороннее исследование которых позволяет оценить многоаспектность данного правового явления. Вместе с тем, мы исходили из того, что в рамках одного, даже докторского, исследования невозможно раскрыть все без исключения стороны такого сложного института, как военное положение. Поэтому отдельные его аспекты, которые, на наш взгляд, исследованы не в полной мере, определены в качестве объекта будущих научных исследований, запланированных, прежде всего, самим автором. Более внимательное изучение разделов данной работы могло бы стать своеобразным «маяком» для начинающих исследователей, который покажет возможные направления их будущих научных изысканий. Однако для этого необходимо для начала ознакомиться хотя бы с данным введением работы. Более того, круг проблем, обозначенных в монографии, настолько актуален и обладает такими признаками научной новизны и практической значимости, что это не вызвало вопросов ни на одном из многих этапов обсуждения и рецензирования исследования.

Ни одно из положений моей докторской диссертации не только не потеряло актуальности, но и со временем приобретает все более важное звучание. Это касается и «усиления идеологической конфронтации, снижения уровня экономического, политического и военного влияния одних государств (групп государств) и союзов и ростом влияния других государств, претендующих на всеобъемлющее доминирование», и «неурегулированности многих региональных конфликтов при наличии тенденции к их силовому разрешению, в том числе в регионах, граничащих с Российской Федерацией» и др. Также нуждаются

в детальном регламентировании положения Федерального конституционного закона «О военном положении», многие нормы которого носят бланкетный характер: понятие «особый режим работы» объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды; понятие «особый режим въезда» на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее; порядок привлечения граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями; административно-правовые процедуры изъятия необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан, проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, задержания граждан и транспортных средств, включая сроки такого задержания; основания и процедура изъятия у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций – изъятие, наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами, боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ; понятие «военная цензура»; понятие и процедура интернирования (изоляции) граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией; основание, процедура и само понятие «усиление режима секретности».

Правотворческая деятельность в сфере регламентирования военного положения не должна и не может ограничиться только базовым нормативным правовым актом. Вышеизложенное наглядно демонстрирует широкий круг процессуальных вопросов, каждый из которых должен иметь соответствующую правовую регламентацию. Только всесторонняя нормативная обеспеченность будет способствовать отражению агрессии против Российской Федерации либо предотвращению ее в рамках административно-правового режима военного положения в установленных правовыми нормами границах. Речь идет не только о федеральных конституционных и федеральных законах, в которых должны быть предусмотрены меры, ограничивающие права и свободы субъектов правоотношений военного положения либо возлагающие на них дополнительные обязанности. Остальные аспекты военного положения могут быть регламентированы и на подзаконном уровне.

Указанные обстоятельства в совокупности определяют актуальность и социальную значимость проведения специального административно-правового исследования военного положения.

Особо хотелось бы остановиться на признаках научной новизны исследования. Отдельные методологические приемы исследования были нами апробированы на административно-правовом режиме военного положения впервые. Иногда даже вызывала сомнение автора сама возможность исследовать данный режим с некоторых научных позиций. Однако более детальный анализ показывал, что военное положение может быть рассмотрено и с этих, на первый взгляд, неочевидных научных подходов.

Мы попытались поставить и решить крупную и многоаспектную научную проблему административно-правового режима военного положения. В таком контексте авторская доктрина является новеллой в научной правовой литературе и несет новую информацию о качественной обоснованности комплекса проблем в теории и практике военного положения с учетом новых социально-правовых условий.

В монографии обращается внимание на углубляющееся противоречие и увеличивающийся разрыв между динамикой развития общественных отношений, прямо или косвенно оказывающих влияние на безопасность Российской Федерации, и современным состоянием административного законодательства, включенного в правовое поле противодействия таким вызовам и угрозам. Представляется, что возникновение и углубление такого противоречия уже само по себе обуславливает постановку новой научной проблемы.

В рамках исследования развиваются теоретические представления о военном положении как комплексном институте административного законодательства, целостной системе в структуре науки административного права, а также действенном правовом методе обеспечения военной безопасности государства. В существующих научных доктринах указанный институт представляется лишь в виде одного из административно-правовых режимов и рассматривается с других методологических позиций.

Раскрываются теоретические аспекты военного положения, его статика и динамика, компонентный и модульный подходы к его содержанию и концептуальным основам, предлагаются новые подходы и конкретные меры по их оптимизации. До этого вопросы научно-теоретических основ военного положения освещались в научной литературе фрагментарно.

Предлагается детальная типология факторов, обуславливающих проблемы в реализации военного положения, впервые исследуется ряд современных проблем в законодательном регулировании, а также правоприменительной деятельности по реализации военного положения, и предусматриваются различные варианты их решения.

На основе переосмысления существующих взглядов на теоретические, правовые и организационные проблемы противодействия агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозе такой агрессии предлагается их решение путем научного обоснования и разработки административно-правовой концепции военного положения. На сегодняшний день указанный административно-правовой институт является едва ли не единственным административно-правовым режимом, не имеющим четко обозначенных и научно обоснованных перспектив.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА

1.1. Понятийный аппарат теории административно-правовых режимов

Одним из фундаментальных понятий юридической науки является понятие «правовой режим». Оно привлекает внимание и ученых, занимающихся исследованием общеправовых категорий юриспруденции, и представителей отдельных отраслевых наук, в частности административного права.

Категория «правовой режим» все прочнее утверждается как один из важных институтов юридической науки, с одной стороны, и как инструмент консолидации правовых норм – с другой. В частности, в законодательстве встречаются различные варианты использования термина «режим» – «таможенный режим»¹, «режим хозяйственной деятельности»², «валютный режим»³, «режим чрезвычайного положения»⁴, «режим военного положения»⁵, «режим особой

¹ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) (ред. от 16.04.2010) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 50, ст. 6615; Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 48, ст. 6252.

² Статья 8.44 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; Закон Санкт-Петербурга от 19 января 2009 г. № 820-7 (с изм. от 22.06.2012) «О границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и режимах использования земель в границах указанных зон и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. – 2009. – № 7/1.

³ Статьи Соглашения Международного валютного фонда (приняты 22.07.1944 г.) (ред. от 15.12.2010).

⁴ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 23, ст. 2277.

⁵ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 5, ст. 375.

охраны»¹, «режим секретности»², «режим наибольшего благоприятствования»³ и т. п.

Наряду с многообразием законодательных конструкций, включающих в себя словосочетание «правовой режим», многие ученые используют данное понятие в структуре своих исследований по предметно-объектовому признаку. Так, в научных исследованиях встречаются упоминания о правовом режиме земельного фонда⁴, миграционно-правовом режиме⁵, правовом режиме зданий и сооружений⁶, правовом режиме информации⁷, правовом режиме оборота оружия и взрывчатых веществ⁸, режиме обеспечения общественного порядка⁹ и др.

Подчеркнем еще раз, что понятие «правовой режим» в юридической литературе не обойдено вниманием исследователей. Однако в силу многосторонности и многоаспектности данного явления полагаем необходимым высказать свои соображения как по поводу буквального толкования этого термина, так и общеправовых, общетеоретических базисных характеристик, а также административно-правового значения анализируемого понятия.

¹ Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 12, ст. 1024.

² Федеральный закон от 21 июня 2011 г. № 256-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 30, ч. 1, ст. 4604.

³ Протокол от 16 декабря 2011 г. «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» (ратифицирован Федеральным законом от 21 июля 2012 г. № 126-ФЗ) // Бюллетень международных договоров. – 2012. – № 12.

⁴ Болтанова Е. С. Правовой режим в земельном праве: теория вопроса // Вестник Томского государственного университета. – 2008. – № 315. – С. 114–117.

⁵ Жеребцов А. Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования : монография. Волгоград : Волгоградский институт экономики, социологии и права, 2009. 264 с.

⁶ Кузьмина И. Д. Правовой режим зданий и сооружений как объектов недвижимости : дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2004. – 432 с.

⁷ Терещенко Л. К. Правовой режим информации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 415 с.

⁸ Долгополов А. А. Теоретические аспекты формирования и реализации административно-правовых режимов оборота оружия и взрывчатых веществ // Очерки новейшей камералистики. – 2007. – № 2. – С. 6.

⁹ Аврутин Ю. Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 32–36.

Характеристика сущности правовых режимов в целом и административно-правовых режимов, в частности, может осуществляться следующими способами.

1. Непосредственное определение совокупности признаков «правового режима» и «административно-правового режима» из иных явлений действительности и формулирование соответствующих понятий, которые выражали бы сущностную характеристику данных правовых явлений.

2. Выявление и исследование признаков рассматриваемых категорий, демонстрирующих все грани «правового режима» и «административно-правового режима».

3. Исследование содержания и признаков понятий «правовой режим» и «административно-правовой режим» путем их сопоставления и сравнительного анализа с иными, смежными правовыми категориями.

На наш взгляд, правильное уяснение смысла данного правового института, его места и роли в правовой системе Российской Федерации возможно только посредством комплексного исследования по всем вышеуказанным направлениям. Предметом методологического исследования административно-правовых режимов должны стать их понятие, признаки, особенности, структура, форма и содержание.

Режим (в пер. с лат. *regimen* – управление) – термин, который имеет широкий спектр применения, и в рамках нашего исследования будут рассматриваться только отдельные его аспекты. В этой связи под режимом в целом понимается:

1) система правил или мероприятий, которые необходимы для достижения определенной цели;

2) порядок выполнения работ, осуществления какой-либо деятельности либо функционирования определенного объекта;

3) характеристика определенного состояния, положения, статуса кого-либо или чего-либо.

Ряд специалистов определяют «режим» в узком смысле как совокупность установленных правил поведения, в широком – как исчерпывающую систему мер, используемых для достижения поставленных целей¹.

Используя широкий подход к пониманию сущности режима, отдельные авторы указывают на правоохранительный характер режима как явления, имеющего юридические признаки, создающие такие условия, при которых обеспечивается заданное состояние объекта

¹ См.: Наташев А. Е., Стручков Н. А. Основы теории исправительно-трудового права. М., 1967. С. 93.

управления. В частности, В. Б. Рушайло отмечает наличие юридических целей в функционировании любого режима, рассматривая его как некую общность правоустановлений¹. По мнению автора, данная трактовка режима сближает его с понятием «правовой режим», охватывая, в том числе, элементы правового статуса субъектов отношений, а также методы, предусмотренные государством по поддержанию установленных правовыми нормами правоотношений.

Полагаем возможным согласиться с мнением П. В. Космыниной² и не в полной мере поддержать указанную позицию В. Б. Рушайло, поскольку арсенал государства, наряду с правовым, включает также иной управленческий инструментарий (меры прямого администрирования, финансовой поддержки и т. п.).

Наиболее показательной характеристикой в общефилософском понимании режима является указание на наличие такого синонима слова «режим», как «порядок»³. В словаре В. И. Даля одно из значений слова «режим» – способ управления, совокупность административных мероприятий⁴. Отсюда вытекает наиболее общее понимание режима как некоего состояния общественных отношений, призванного упорядочить те или иные процессы, в том числе в сфере функционирования государства.

Зачастую понимание термина «режим» ограничивается узкими рамками установления жесткого порядка в какой-либо сфере деятельности. Это не случайно. Ведь в повседневной жизни о режиме мы говорим чаще всего при возникновении обстоятельств экстраординарного свойства. В связи с этим алгоритм нашего поведения, направленный в первую очередь на недопущение ошибок, ущерба или достижение необходимых или наиболее эффективных мер, нуждается в детальной регламентации, т. е. когда имеет место воздействие определенных предметов, объектов, имеющих свою специфику и требующих индивидуального обращения⁵. С другой стороны, основной целью режимов является определенная упорядоченность об-

¹ Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : монография. М. : Щит-М, 2000. С. 12.

² Космынина П. В. Правовой режим предупреждения преступлений : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2005. С. 9.

³ Абрамов Н. Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений. 7-е изд., стереотип. М. : Русские словари, 1999. С. 497.

⁴ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Спб., 1863–1866.

⁵ Космынина П. В. Указ. раб. С. 24.

щественных отношений. Исходя из этого, наиболее жесткие режимные меры преследуют цель обезопасить граждан, общество и государство от более опасных нарушений и угроз.

Объективно наличие и функционирование административно-правовых режимов имели место намного ранее, чем содержание и признаки этого феномена стали предметом научных исследований даже в общеправовом смысле. Поэтому можно говорить о наличии специфической характеристики режимов с точки зрения юридической науки: их исследование проводилось от частного к общему. Это означает, что, сформировавшись в отдельных отраслевых юридических группах и привлекая внимание ученых отдельных отраслей системы российского права, общеправовое и общетеоретическое исследование вопросов, связанных с правовыми режимами, выступило необходимой научной составляющей, формирующей фундамент данной области правовых знаний. В связи с изложенным согласимся с С. С. Алексеевым в том, что выяснение специфики мер юридического регулирования определенных участков деятельности, особенно деятельности, имеющей строго определенный объект воздействия, предполагает проведение научных исследований именно сквозь призму правовых режимов данных объектов или видов деятельности¹. В момент, когда в процессе исследования правовой системы было установлено наличие своего специфического режима регулирования для каждой отдельной отрасли, в котором происходит концентрация юридического своеобразия данной отрасли, стала очевидной определяющая базовая роль рассматриваемого понятия для характеристики элементов правовой действительности. Поэтому становятся вполне оправданными в юридической литературе попытки научного осмысления данного явления с общетеоретических позиций. При этом исследование правовых режимов как общетеоретического явления общепринято и традиционно. В частности, данная правовая категория является предметом исследования таких теоретиков права, как С. С. Алексеев, В. Б. Исаков, А. В. Малько, Н. И. Матузов, А. А. Мохов, О. С. Родионов, Э. Ф. Шамсумова и др.²

¹ Алексеев С. С. Теория права. М. : БЕК, 1995. С. 242.

² Исаков В. Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М., 1987. С. 258–259; Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. – 1996. – № 4. – С. 16–29; Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы (теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 170; Мохов А. А. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании медицинской деятельности. СПб, 2003. С. 34–35.

Анализ научных источников теоретико-правового характера позволяет выделить следующие подходы к содержанию правового режима:

1) правовой режим может быть представлен в виде элемента юридического инструментария, который придает единство определенной конструкции правовых средств¹;

2) правовой режим может быть проанализирован в виде составной части правовой системы, где также как предмет и метод правового регулирования отграничивает отрасли права друг от друга²;

3) правовой режим может быть рассмотрен в виде совокупности мер правового и организационно-технического характера, которые используются в области обеспечения безопасности и представляют собой юрико-организационный институт³;

4) правовой режим выступает результатом регулирующего воздействия определенной группы правовых средств на общественные отношения⁴;

5) возможно отождествление правового режима с юридической формой социального режима⁵;

6) правовой режим рассматривается в виде распорядка действия права, который создает конкретные степени благоприятности или отсутствия благоприятности удовлетворения законных интересов субъектов права⁶.

О. С. Родионов понимает правовой режим в виде установленного законодательством особого порядка регулирования, представленного специфическим комплексом правовых средств, который, оптимально сочетая стимулирующие и ограничивающие элементы, создает конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для беспрепятственной реализации субъектом права своих интересов⁷.

¹ Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 171.

² Проблемы теории государства и права. М., 1987. С. 207.

³ Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84.

⁴ Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

⁵ Исаков В. Б. Правовые режимы и их совершенствование // XXVI съезд КПСС и развитие теории права. Свердловск, 1982. С. 34–39.

⁶ Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: понятие и виды // Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. С. 14.

⁷ Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 13–14.

С точки зрения А. В. Малько и Н. И. Матузова, правовой режим – это особый порядок правового регулирования, выраженный определенным сочетанием юридических средств путем создания желаемого социального состояния и конкретной степени благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права¹.

Производное от вышеизложенного определение дает Н. В. Макарейко, который определяет правовой режим как «особый порядок правового регулирования, выражающийся в сочетании юридических средств и направленный на создание необходимых условий для удовлетворения интересов субъектов права в определенных условиях»².

В широком понимании правового режима С. С. Алексеев трактует его как порядок регулирования, который выражен комплексом правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования³. По мнению автора, каждая отрасль права имеет характерные юридические особенности, обусловленные предметом регулирования. Указанные особенности в своей совокупности составляют юридическую характеристику конкретных правовых отраслей и образуют особые юридические режимы регулирования, что и является правовым режимом. Поэтому для каждой правовой отрасли характерны свои специфические режимы регулирования, в которых происходит концентрация юридического своеобразия отрасли⁴.

Специальная литература содержит еще один подход к определению правового режима. Правовой режим рассматривается в качестве особого порядка правового регулирования, который закрепляет совокупность средств юридического и организационного характера, применяемых для установления соответствующих правовых состояний (статуса) объекта режимного воздействия (речь идет о носителе режима), направленного на обеспечение условий по его устойчивому функционированию⁵.

Анализ приведенных общеправовых определений понятия правового режима позволяет выявить первый аспект понимания правового режима – провести понятийное исследование режима. Вместе с тем,

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. – 1996. – № 4. – С. 25–26.

² Макарейко Н. В. Административное право. М., 2004. С. 144.

³ Алексеев С. С. Теория права. М. : БЕК, 1995. С. 243.

⁴ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М. : Юридическая литература, 1989. С. 184.

⁵ Попова Н. Ф., Попова Н. Н. Специальные административно-правовые режимы : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2008. С. 9.

это позволяет выделить основополагающую характеристику режима, выражающуюся в виде специфического механизма правового регулирования, особого порядка, направленного на конкретные группы субъектов и объектов, который «привязан» не столько к отдельной ситуации, сколько к более широкому общезначимому социальному процессу (состоянию), в котором осуществляется взаимодействие субъектов и объектов режимного воздействия¹.

Второй подход к анализу правового режима как общетеоретической категории – исследование признаков правовых режимов, и таким путем выяснение его содержания².

А. В. Малько выделяет следующие признаки правовых режимов:

1) устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством;

2) создаются в качестве специфического способа регламентирования конкретных областей общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права;

3) являются особым порядком правового регулирования, состоящим из совокупности юридических средств и характеризующимся определенным их сочетанием;

4) предназначены для создания конкретной степени благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объединений³.

Исходя из того, что правовой режим – это официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования, Д. Н. Бахрах отмечает, что ему присущи следующие признаки:

– правовое регулирование целенаправленно осуществляется в интересах определенного объекта, предмета или процесса – носителя правового режима;

– совокупность используемых правовых средств образует специальные правила поведения, деятельности, жизнедеятельности, офици-

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. – 1996. – № 4. – С. 25–26.

² Зиборов О. В. К вопросу о понятии и признаках административно-правовых режимов // Общество и право. – 2014. – № 4 (50).

³ Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 19.

ально установленные и обеспеченные системой организационно-правовых мер;

- в правовых актах закрепляется определенное правовое состояние объекта или процесса, отличное от иных участков правовой действительности и выражающееся в устойчивых взаимосвязях носителя режима с иными социальными объектами;

- специально установленные правила направлены на создание условий, препятствующих нарушению статуса (состояния) носителя режима, поддержание заданных параметров его функционирования;

- деятельность (действия) субъектов, реализующих режимные правила, основана на единых правовых принципах, единых правовых формах и осуществляется в точном соответствии с заранее установленным механизмом реализации прав и обязанностей¹.

Н. Ф. Попова и Н. Н. Попова выделяют следующие признаки правовых режимов:

- нормативное регулирование осуществляется в федеральных законах и подзаконных актах в интересах определенного объекта, предмета, процесса или деятельности – носителя правового режима;

- в нормативных правовых актах определяется правовое положение носителя режима, которое отличается от правового статуса (состояния) других субъектов права;

- регулируются определенные виды общественных отношений, требующие специфических средств правового воздействия, а также юридических инструментов для их применения;

- совокупность используемых правовых средств определяет режимные правила поведения (деятельности), которые обеспечиваются системой организационно-правовых мер и обуславливаются интересами государства и волей законодателя;

- режимные правила определяют модель поведения, порядок реализации прав и обязанностей, ограничения участников правовых режимов;

- устанавливают систему организационно-юридических гарантий выполнения режимных правил, устранение возможных нарушений².

Правовой режим, с одной стороны, объединяя различный юридический инструментарий, заставляет его функционировать в едином

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2007. С. 479–491.

² Попова Н. Ф., Попова Н. Н. Специальные административно-правовые режимы : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2008. С. 9–10.

правовом поле, а с другой – обеспечивая его дифференциацию, создает различные условия реализации прав и обязанностей субъектов в соответствии с целями и задачами, временем и местом совершения деятельности, обстановкой, складывающейся под влиянием факторов внешней среды¹.

В правовой литературе советского периода можно встретить отраслевой подход к содержанию правового режима. Так, Л. А. Морозова считала правовой режим итогом регулятивного воздействия на определенные группы общественных отношений с помощью юридических средств, выстроенных в систему, причем эти общественные отношения присущи конкретной отрасли права и обеспечивают ее нормальное функционирование². При этом необходимо иметь в виду, что в отношении некоторых правовых режимов выделяется признак комплексности, что подчеркивает участие в их конституировании норм различных правовых отраслей³. Следует согласиться с И. Л. Бачило в том, что институт правового режима в праве является межотраслевым и применяется к самым разным сферам правового регулирования и объектам правовых отношений, однако наибольшее распространение институт правового режима получил в административном праве⁴. Соглашаясь с указанным мнением, отметим, что, наряду с административным правом, институт правового режима является неотъемлемой частью, например, трудового и экологического права.

Переходя от исследования понятия и признаков правового режима к характеристикам административно-правовых режимов, следует сказать, что административно-правовой режим является производным от общетеоретического правового режима. Исходя из этого, административно-правовому режиму присущи все базовые признаки правового режима с учетом объектовых особенностей регулирования отрасли административного права. Понятие и признаки административно-правовых режимов стали предметом исследования многих ученых. При этом отдельные сформулированные ими научные положения не вызывают сомнения и являются практически общепризнанными. С другой стороны, позиции отдельных авторов нуждаются в конкретизации, а возможно, и в

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. раб. С. 480.

² Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

³ Маилян С. С. О классификации административно-правовых режимов // Современное право. – 2002. – № 10. – С. 25–26.

⁴ Бачило И. Л. Информационное право Российской Федерации : учебник для вузов. 2-е изд. М. : Юрайт, 2011. 522 с.

доработке. Так, рассматривая признаки административно-правовых режимов, в ряду таких не вызывающих дискуссии признаков, как нормативность, специфический объект регулирования, особый характер используемых правовых средств и ограниченный круг целей, приводится такой признак административно-правовых режимов, как «упрощенный порядок изменения содержания режима»¹. При этом в качестве примера упрощенного порядка изменения содержания режима автор приводит административно-правовой режим чрезвычайного положения. Ссылаясь на Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», он отмечает, что при введении чрезвычайного положения спектр устанавливаемых правоограничений может варьироваться в зависимости от характера и сложности возникшей чрезвычайной ситуации. При каждом факте введения чрезвычайного положения реализуемые чрезвычайные меры конкретизируются в соответствующем указе Президента Российской Федерации². На наш взгляд, приведенный пример свидетельствует как раз об обратном – устанавливая тот или иной административно-правовой режим, государство должно быть поставлено в жесткие рамки применения тех или иных правовых средств, его обеспечивающих. И приведенный пример как нельзя лучше демонстрирует не упрощенный, а наоборот, усложненный порядок изменения содержания административно-правового режима. Ведь предусмотренная законом обязанность Президента Российской Федерации отразить в своем указе исчерпывающий перечень правовых средств обеспечения чрезвычайного и военного положений является гарантией защиты прав и свобод граждан на период действия данных режимов. Возможность дополнения перечня таких правовых средств только путем внесения изменений в соответствующий указ Президента никак нельзя назвать упрощенной процедурой.

Учитывая специфическую область административно-правового воздействия, а также круг регулируемых административным правом общественных отношений, очевидно, что правовые средства, включенные в конструкцию административно-правовых режимов, призваны, в первую очередь, упорядочить сферу организации и функционирования органов исполнительной власти и иных субъектов, реализующих свои полномочия в сфере государственного управления. Вместе

¹ Космынина П. В. Правовой режим предупреждения преступлений : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2005. С. 35.

² Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Российская газета. – 2001. – 2 июня.

с тем, в научной литературе при сравнительном анализе правового и административно-правового режимов встречается достаточно спорный тезис о том, что, если в общетеоретическом понятии «правовой режим» преследует цель непосредственного удовлетворения интересов субъекта, то административно-правовой режим функционирует для нормального государственного состояния и эффективности процесса управления¹. Подобную точку зрения мы встречаем и в работе Р. А. Марченко. При этом автор, указывая на необходимость института административно-правовых режимов, связывает это, прежде всего, с потребностью реализации таких понятий, как обеспечение интересов общественной безопасности и безопасности государства в целом, подверженной воздействию внешних и внутренних угроз», «установление административно-правовых режимов происходит сугубо на основе закона и оправдано обеспечением безопасности государства»². Если применительно к административно-правовым режимам в целом, данные тезисы применимы, то в случае со специальными административно-правовыми режимами нельзя в полной мере согласиться с указанным суждением, исходя из того что именно защита интересов субъектов права и есть одно из основных предназначений специальных административно-правовых режимов. Какую бы вторичную цель ни преследовали специальные административно-правовые режимы, основная их цель – защита прав и законных интересов граждан. Ведь само существование административно-правовых режимов направлено на служение интересам граждан и общества путем преобладающего отношения к режимам как к инструментам, призванным защищать интересы личности, в том числе и в неординарных ситуациях³. Поэтому, являясь гарантами законности в области их реализации, административно-правовые режимы включают не только порядок реализации тех или иных прав граждан или их ограничения, но и в обязательном порядке предусматривают правовые гарантии их соблюдения⁴.

¹ Подлобникова Е. В. Правовой режим // Взгляд молодежи на права человека в современном мире: основные проблемы и пути их решения. Красноярск : ИПК СФУ, 2009. С. 45–52.

² Марченко Р. А. Понятие административно-правового режима обеспечения таможенного дела в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2007. – № 2. – С. 12–15.

³ Гуцин А. В. Лицензирование в Российской Федерации: правовые и организационные основы. М., 2004. С. 76.

⁴ Попова Н. Ф., Попова Н. Н. Специальные административно-правовые режимы : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2008. С. 13.

При формулировании определения понятия «административно-правовой режим» мы встречаем разнообразные специфические его характеристики, обусловленные особенностями предмета административного права. Ю. А. Тихомиров определяет административно-правовой режим как «специфический порядок деятельности субъектов права в различных сферах государственной жизни»¹.

Д. Н. Бахрах, определяя административно-правовой режим в виде сочетания административно-правовых средств регулирования, опосредствованных централизованным порядком и императивным методом юридического воздействия, объясняет содержание такого регулирования неравенством юридических позиций между субъектами соответствующих правоотношений².

Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов связывают содержание административно-правовых режимов как основанного на нормах административного права особого порядка функционирования его субъектов с преодолением негативных явлений в соответствующей сфере государственного управления³.

Более узкого подхода к определению рассматриваемой категории придерживается И. С. Розанов, включая в круг задач административно-правового режима как законодательно установленной совокупности правил деятельности, действий или поведения граждан и юридических лиц, а также порядка реализации ими своих прав в определенных условиях, а именно: при обеспечении и поддержании суверенитета и обороны страны, интересов безопасности и охраны общественного порядка, причем специально созданными для этой цели органами государственной власти⁴.

На наш взгляд, под административно-правовым режимом в широком смысле следует понимать установленный нормами административного права порядок деятельности физических и юридических лиц, общественных объединений, а также государственных органов и органов местного самоуправления, в сфере государственного управления, реализации исполнительной власти.

¹ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 654.

² Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2001. С. 412.

³ Административное право / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 467.

⁴ Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. — 1996. — № 9. — С. 84–91.

Исходя из отраслевой принадлежности, действие административно-правовых режимов направлено на обеспечение эффективности государственного управления¹. Однако, являясь разновидностью социального режима, административно-правовой режим создается, закрепляется и регулируется правом, прежде всего, с целью защиты прав и свобод субъектов права.

Учитывая необходимость комплексного исследования административно-правового режима, следует согласиться с точкой зрения относительно необходимости его исследования через систему признаков, дающих возможность определить сущность данного правового явления².

В структуре административно-правового режима традиционно выделяются три элемента, наиболее полно характеризующие его сущность.

1. Объект – носитель режима. Включает субъектов права (например, режим нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации), социальные институты (режимы образования, транспортного обслуживания), социальные процессы (режим экономики, труда и отдыха), предметы (режим радиоактивных материалов, документов ограниченного пользования), территорий (режим государственной границы, чрезвычайного положения, военного положения), законодательство (режим административного права)³. Перечень объектов – носителей режимов не является исчерпывающим, поскольку происходит постоянное развитие его классификации путем формирования новых режимов либо дальнейшей конкретизации существующих.

2. Среда существования объекта – носителя режима, в отношении которой он устанавливается.

3. Содержание режима, включая предпосылки функционирования, условия, которые создает среда носителю режима, а также требования к носителю режима, мера его активности, уровень ответственности за осуществление своей функции⁴.

¹ Жданкин Д. С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 9.

² Жеребцов А. Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования : монография. Волгоград, 2009.

³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М. : Норма, 2004. С. 423.

⁴ Исаков В. Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М. : Юрид. лит., 1987. С. 259.

Данная структурная концепция, в целом поддерживаемая автором, имеет, однако, отдельные позиции, нуждающиеся в уточнении и конкретизации. В частности, в юридической литературе встречается мнение относительно необходимости ограничения круга носителей режимов только лишь субъектами, способными осуществлять осознанную волевою деятельность и нести за нее ответственность (граждане, организации и т. п.)¹. Автор обосновывает свою позицию тем, что относить к числу носителей режима неодушевленные предметы, явления, социальные институты бессмысленно. Не в полной мере соглашаясь с указанным суждением, отметим, что, имея свое специфическое предназначение – упорядочить те или иные общественные отношения, правовые режимы могут осуществлять регулятивную функцию в различных областях и отраслях, в том числе на уровне отдельных социальных институтов.

Не лишен дискуссионности и второй элемент структуры режимов – среда. Понимая под средой режима определенную совокупность внешних факторов, в структуре которых существует объект – носитель режима и в отношении которой устанавливается этот режим, в ряде случаев нуждается в исследовании вопрос о разграничении среды режима с объектом – носителем режима. Чаще всего это необходимо при реализации режимов, объектом – носителем которых выступают те или иные социальные институты.

Содержание режима включает в себя совокупность использованных для этого средств, методов, форм и особый порядок их применения для достижения установленных целей, а также принципы и правила осуществления этой деятельности.

Заслуживает внимания структура отраслевого правового режима, предложенная С. С. Алексеевым, которая в полной мере применима и к административно-правовым режимам. К элементам структуры автор относит:

- 1) метод правового регулирования, т. е. специфический способ юридического воздействия, характерный для отрасли;
- 2) особые юридические средства регулирования – установления и формы, касающиеся способов возникновения прав и обязанностей, средств юридического воздействия, способов защиты прав, процедурно-процессуальных форм и т. п.;
- 3) принципы, общие положения, т. е. специфические для данной отрасли идеи, общие моменты, которые характеризуют ее с точки зрения содержания;

¹ Космынина П. В. Правовой режим предупреждения преступлений : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2005. С. 12.

4) особую отрасль законодательства, «возглавляемую» кодифицированным актом. Самое существенное в данном пункте, по мнению С. С. Алексеева, – это наличие содержательной общей части, в которой нормативно закреплены отраслевые принципы, общие положения, основные правовые средства. Наличие общей части, хотя и внешний, но достаточно четкий показатель того, что совокупность норм образует отрасль, ее своеобразие и место в системе права¹.

Ряд авторов, в частности О. С. Родионов, как один из элементов структуры правового режима конкретизируют цель, для реализации которой вводится «особый порядок правового регулирования», а именно, цель правового режима состоит в беспрепятственной реализации субъектами права своих интересов². В целом указание цели правового режима характерно для многих современных трактовок данного понятия³.

При всем многообразии подходов к структуре административно-правовых режимов нельзя не отметить некую схожесть в определении их элементов. За отдельными исключениями, перечень структурных элементов административно-правовых режимов включает в себя общепринятый ряд правовых, процедурных и организационно-технических мероприятий. Так, А. А. Долгополов к элементам структуры административно-правовых режимов относит:

- 1) правовые средства, которыми достигается режимная цель;
- 2) правовой статус субъектов правоотношений;
- 3) систему гарантий, включая организационные, технические, материальные гарантии, обеспечивающих реализацию правовых установлений;
- 4) внутрисистемную информационную обеспеченность;
- 5) правовые гарантии реализации режима⁴.

Наличие широкого и узкого подходов к определению понятия «административно-правовой режим», обуславливает такой же способ

¹ Алексеев С. С. Отрасли права // Проблемы теории государства и права. М. : Юрид. лит., 1987. С. 208, 209.

² Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 8.

³ Рушайло В. Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М., 2004. 347 с.; Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 13–14; Горленко В. А. Режим правового регулирования (теоретико-прикладной аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 9.

⁴ Долгополов А. А. Теоретические аспекты формирования и реализации административно-правовых режимов оборота оружия и взрывчатых веществ // Очерки новейшей камералистики. – 2007. – № 2. – С. 6.

определения и его структурных элементов. Мы рассматриваем различные подходы к содержанию административно-правовых режимов, и с позиции узкого подхода приведем позицию Д. Н. Бахраха, который в качестве элементов административно-правовых режимов предлагает рассматривать, по сути, отдельные виды таких режимов, в частности режим законности деятельности государственной администрации, паспортный режим, режим государственной службы и др.¹ Согласимся с А. Н. Жеребцовым в том, что подобный подход не раскрывает содержания административно-правовых режимов, не позволяет определить, из каких составляющих его компонентов (элементов) он складывается, а является всего лишь способом классификации видового многообразия существующих правовых режимов².

Рассматривая административно-правовой режим как правовую категорию, нуждающуюся в должном правовом и организационном упорядочении, на наш взгляд, целесообразно представить весь комплекс структурных элементов административно-правового режима в виде следующей системы.

1. Организационный компонент административно-правового режима. Данный компонент включает понятие административно-правового режима, цель его введения и, при необходимости, временные рамки действия режимных мер.

2. Нормативный компонент (правовая основа административно-правового режима). Следует согласиться со сторонниками той точки зрения, что характер и вид правового режима определяют нормативно-правовую основу режимного регулирования³. Так, режимы, ограничивающие правосубъектность индивидуальных и коллективных субъектов административного права, регламентируются только федеральными законами. В свою очередь указами Президента Российской Федерации, правительственными актами, актами иных органов исполнительной власти применительно к таким режимам реализуется правоприменительная функция, раскрывая процессуальные особенности данного режима, например объявляя действие предусмотренного законом режима на определенной территории или закрепляя конкретные режимные правила. Региональные режимы регулируют

¹ Бахрах Д. Н. Указ. раб. С. 412.

² Жеребцов А. А. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования : монография. Волгоград, 2009. С. 24.

³ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. М. : Норма, 2004. С. 481.

состояние объектов, которые подведомственны субъектам РФ, нормативно-правовой основой которых выступают законы и иные акты субъектов РФ. Местные режимы, действующие в пределах конкретного муниципального образования, вводятся актами органов местного самоуправления.

3. Причинный компонент (основания использования административно-правового режима). В данном компоненте предусматриваются основания введения того или иного административно-правового режима. Именно подробное регламентирование причинного компонента административно-правового режима будет служить гарантией соблюдения прав и свобод объектов режимного регулирования и оградит их от использования государством принудительных режимных мер в случаях, когда такие меры не являются необходимыми.

4. Процедурный компонент. В рамках данного компонента должны быть строго регламентированы все процессуальные аспекты введения, функционирования, изменения и отмены административно-правовых режимов. Данный блок включает в себя комплекс организационно-правовых и процессуальных вопросов, связанных, прежде всего, с правотворческими и правоприменительными формами государственной управленческой деятельности.

5. Обеспечительный компонент. Это комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для реализации целей и задач того или иного административно-правового режима.

6. Содержательный компонент. Один из основных компонентов административно-правового режима. Именно в рамках содержательного компонента предусматривается исчерпывающий перечень режимных мер, а также гарантии соблюдения прав и свобод объектов режимного воздействия.

7. Компетенционный компонент. В процессе реализации административно-правового режима происходит перераспределение полномочий органов государственной власти. Исходя из этого, огромную роль играет заблаговременное формирование компетенционного компонента административно-правового режима, который включал бы в себя новый круг полномочий государственных органов на данный период, а также особенности их функционирования в период действия административно-правового режима.

8. Статусный компонент. Адресатом статусного компонента являются физические и юридические лица, связанные с носителем режима

(проживающие на режимной территории, работающие с режимными документами или на режимном объекте) и обязанные соблюдать установленные правила. В период действия административно-правового режима граждане пользуются всеми установленными Конституцией Российской Федерации правами и свободами человека и гражданина. Вместе с тем, многие административно-правовые режимы ограничивают отдельные их права, а также возлагают дополнительные обязанности. Таким образом, статусный компонент административно-правового режима включает в себя перечень обязанностей, возлагаемых на граждан и организации в условиях административно-правового режима, а также ответственность за нарушение режимных требований.

Еще одной заслуживающей внимания концепцией исследования административно-правовых режимов является их отражение в зависимости от особенностей правовой политики государства. В рассматриваемой выше работе Н. И. Матузов и А. В. Малько определяют правовой режим как органическую часть государственного и политического режимов. Нельзя не согласиться с авторами в том, что именно благодаря правовым режимам практически утверждаются и реально осуществляются режимы государственные и политические, так как они чаще всего приобретают юридическую форму. Государственный режим представляет собой совокупность методов, приемов, способов осуществления государственной власти, в то время как политический режим – это функциональная (деятельная) сторона политической системы общества. Таким образом, оба эти режима отражают содержательный момент принятия и исполнения управленческих решений, придают политической жизни определенную направленность, непосредственно обуславливают основные черты, состояние, общие параметры правовых режимов¹. В. В. Глущенко называет правовым режимом «соотношение правовых и внеправовых технологий деятельности в государстве»².

Концептуальное соотношение административно-правового режима военного положения с правовой политикой государства тем более оправдано, что история нашего государства знает периоды, когда те или иные чрезвычайные правовые режимы становились своеобразным инструментом в руках действующей власти. Так, после ряда покушений на императора Александра II государство проводит реформу политической полиции – жандармерии. Были созданы жандармские

¹ Малько А. В., Матузов Н. И. Указ. раб. С. 4.

² Глущенко В. В. Теория государства и права: системно-управленческий подход. Железнодорожный : ООО НПЦ «Крылья», 2000. С. 305.

округа, жандармские управления, а также железнодорожные жандармские органы. Все органы исполнительной власти, которые в конце XIX в. входили в правоохранительную систему России, наделялись чрезвычайными полномочиями, в первую очередь правом административной высылки и ссылки. В 60–70-е годы XIX в. правом назначать наказание в виде административной высылки наделялся не только император, но и министр внутренних дел и даже местные власти в лице губернатора.

8 февраля 1880 г., после того как в основной резиденции русских царей – Зимнем дворце был совершен террористический акт, в результате которого погибли и были ранены более 100 человек, Александр II в рамках экстренного совещания поставил задачу принять меры по наведению порядка в стране, выработать эффективные меры для обеспечения безопасности государства и граждан. В первую очередь, была сформирована Верховная следственная комиссия, в задачи которой входило расследование обстоятельств взрыва в Зимнем дворце. 12 февраля с целью предупреждения террористических актов, а также покушений на высших лиц государства, была учреждена Верховная распорядительная комиссия по охране государственного порядка и общественного спокойствия. В качестве основной задачи комиссии обозначалась борьба с беспорядками в стране, для чего она наделялась чрезвычайными полномочиями с возможностью использовать любые методы и средства. Следует отметить, что в рассматриваемый период сама идея создания государственного органа с чрезвычайными полномочиями, учитывая сложившиеся условия политической нестабильности и социально-политического кризиса, активно поддерживалась в обществе¹. Газета «Московские ведомости» опубликовала статью известного журналиста М. Н. Каткова, который отметил острую необходимость создания в стране правительственного органа, «облеченного полным доверием» главы государства и наделенного «диктаторской властью для борьбы со злом»². Однако последующие события показали, что создание такого государственного органа с чрезвычайными полномочиями не достигло ожидаемых результатов. Указом от 6 августа 1880 г. Верховная распорядительная комиссия и III отделение собственной царской канцелярии были

¹ Зиборов О. В. Режимы «усиленной охраны» и «чрезвычайной охраны» и их соотношение с административно-правовым режимом военного положения // Общество и право. – 2015. – № 2 (52). – С. 277–283.

² Московские ведомости. – 1880. – 7 февр.

упразднены, в составе Министерства внутренних дел учреждался Департамент государственной полиции¹. 1 марта 1881 г. в результате очередного террористического акта народовольцами был убит Александр II. На престол вступил его сын – Александр III.

Правительство Александра III взяло курс на укрепление самодержавия, усиление роли дворянства, укрепление репрессивного аппарата. Первым мероприятием по реализации нового курса стало принятие 14 августа 1881 г. Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»².

Ряд ученых, занимавшихся исследованием законодательства о военном положении, высказывают мысль о том, что данный документ не вносил в «историю русского законодательства по вопросу о так называемой борьбе с крамолой ничего существенно нового» и по своему содержанию не являлся ничем иным, «как кодификацией законодательных мероприятий, разновременно изданных»³. Вместе с тем, нам представляется более справедливым мнение сторонников точки зрения о том, что этот нормативный правовой акт явился краеугольным камнем в чрезвычайном законодательстве России дореволюционного периода⁴. Объективно Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» явилось логическим итогом правотворческого процесса всего XIX столетия, когда в России появилось активное революционное движение, а у государства – необходимость правовыми мерами противодействовать ему. В целях охраны общественного порядка Положение предусматривало два административно-правовых режима: режим усиленной охраны (р. 1, п. 4), максимальный срок действия которой – 1 год, и режим чрезвычайной охраны (п. 6), сроком на 6 месяцев. Таким образом, российское административное законодательство указанного периода предусматривало возможность использования следующих специальных административно-правовых режимов: военного и осадного положений, усиленной и чрезвычайной охраны⁵.

¹ ПСЗ. Собр. 2. Т. 55. Отд. 1. № 61279.

² Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. Ст. 616. С. 1552–1565.

³ Гессен В. М. Указ. раб. С. 116.

⁴ Янгол Н. Г. Указ. раб. С. 94.

⁵ Зиборов О. В. Режимы «усиленной охраны» и «чрезвычайной охраны» и их соотношение с административно-правовым режимом военного положения // Общество и право. – 2015. – № 2 (52). – С. 277–283.

При введении режима усиленной охраны, функции охраны общественного порядка и безопасности возлагались на генерал-губернаторов, постоянных или временно назначенных, а в местностях, им не подчиненных – на губернаторов и градоначальников¹. Процедура введения данных режимов была достаточно четко регламентирована. Так, правом введения режима «усиленной охраны» наделялся министр внутренних дел, причем он был обязан незамедлительно доложить об этом через комитет министров Сенату и императору. Вместе с тем, в случае невозможности получения согласия на введение административно-правового режима ввиду частичной или полной остановки работы железнодорожных, телеграфных или почтовых сообщений, «усиленная охрана» вводилась генерал-губернаторами, губернаторами или градоначальниками без согласования и одобрения центральных органов государственной власти. Объявленный таким образом режим «усиленной охраны» отменялся министром внутренних дел по устранении препятствий и восстановлении сообщения². Как мы видим, оснований, по которым использовался режим «усиленной охраны», было достаточно много, однако закон предусматривал только одно основание для его использования – нарушение общественного порядка путем преступных посягательств на существующий государственный строй, а также безопасность частных лиц и их имущества. В случае введения режима «усиленной охраны» органы государственной власти получали чрезвычайные полномочия, в том числе в области ограничения прав и свобод граждан. К числу таких прав относилась возможность интернирования (изоляции) отдельных категорий граждан, которая предусмотрена и в современном административном законодательстве о военном положении, однако в XIX в. именуемая административной высылкой. Увеличивался срок административного задержания. Так, начальники полиции, жандармских управлений и их помощники имели право задерживать всех лиц, подозреваемых в совершении государственных преступлений либо в принадлежности к противозаконным сообществам, на срок до 2 недель, им же предоставлялось право производить обыски и выемки в любое время суток во всех без исключения помещениях. По письменному распоряжению губернатора или градоначальника срок административного задержания продле-

¹ Приложение 1 к ст. 1 (прим. 2). Т. 14 Свода законов Российской империи. 1903. Ст. 14.

² Зиборов О. В. Указ. раб. С. 277–283.

вался до месяца. Генерал-губернаторам, губернаторам или градоначальникам предоставлялось также право запрещать любые массовые мероприятия, приостанавливать работу торговых заведений и промышленных предприятий как на определенный срок, так и на весь срок действия режима «усиленной охраны».

Режим «чрезвычайной охраны», в отличие от «усиленной», вводился только постановлением комитета министров, который должен быть утвержден императором, по представлению министра внутренних дел. «Чрезвычайная охрана» вводилась на срок до 6 месяцев, однако по истечении данного срока могла быть продлена в таком же порядке. Основанием введения режима «чрезвычайной охраны» являлось наличие массовых беспорядков, вызванных посягательствами на основы государственного строя и безопасности граждан, при необходимости принятия чрезвычайных мер для восстановления общественного порядка.

В процессе реализации режима «чрезвычайной охраны», наряду с теми полномочиями, которые предоставлялись органам государственной власти при введении режима «усиленной охраны», вводился целый ряд дополнительных полномочий. К таким дополнительным правам представителей государства следует отнести следующие:

1) в целях содействия правоохранительным органам могли учреждаться специальные военно-полицейские команды;

2) право применения такой меры принуждения, как арест движимого имущества и доходов от него;

3) впервые применялось право цензуры на разрешение или запрет очередных собраний сословных, городских и земских учреждений, причем по каждому случаю проведения подобного мероприятия определялись вопросы, подлежащие устранению из обсуждения;

4) приостановление или закрытие периодических изданий на весь период объявления режима «чрезвычайной охраны»;

5) закрытие учебных заведений на срок не более месяца с возможностью продления министром внутренних дел с разрешения Совета министров;

6) расширение перечня административных наказаний либо ужесточение имеющихся административных санкций. Так, за нарушение обязательных для исполнения постановлений органов власти местного уровня вводилось наказание в виде заключения под стражу на срок до 3 месяцев или денежный штраф до 3 тыс. рублей, налагаемые в административном порядке¹.

¹ Зиборов О. В. Указ. раб. С. 280–282.

В целях рассмотрения представлений о необходимости административной высылки в отношении отдельных категорий лиц был создан специальный орган – Особое совещание. Особое совещание образовывалось в структуре Министерства внутренних дел, под председательством одного из товарищей министра внутренних дел, и состояло из четырех членов: два представителя от Министерства внутренних дел и два от Министерства юстиции. Все постановления Особого совещания утверждал лично министр внутренних дел.

Практически сразу после объявления Положения от 14 августа 1881 г. в промышленных губерниях, где было возможно рабочее движение, вводился режим усиленной охраны. Усиленная охрана была объявлена в Петербургской, Московской, Харьковской, Полтавской, Черниговской, Киевской, Волынской, Подольской, Херсонской и Бессарабской губерниях; Одесском, Таганрогском и Керчь-Еникальском градоначальствах; Симферопольском, Евпаторийском, Ялтинском, Феодосийском, Перконском уездах, а также в городах Бердянск Таврической губернии, Воронеж, Ростов-на-Дону и Мариуполь Екатеринославской губернии.

Таким образом, подводя итог анализу данного документа, следует отметить его принципиальные положения, касающиеся рассматриваемой проблематики.

1. Положение от 14 августа 1881 г. носило явный репрессивный характер.

2. Его принятие, а также все меры, предусмотренные в документе, были вызваны внутригосударственными обстоятельствами.

3. В качестве субъектов, уполномоченных на реализацию соответствующих чрезвычайных мер, предусматривались представители органов гражданской администрации и правоохранительные органы.

Следует согласиться с мнением ряда специалистов¹, относительно наличия ряда принципиальных отличий между административно-правовым режимом военного положения, а также мерами усиленной и чрезвычайной охраны. Прежде всего, реализация мер усиленной и чрезвычайной охраны, как мы уже отмечали выше, не была связана с активным использованием войсковых подразделений и формирований для подавления массовых беспорядков. Применение данных мер, в отличие от применения мер военного положения, не влекло значительного повышения роли органов военного управления. Эти два критерия

¹ См., например: Дерюжинский В. О. Лекции по полицейскому праву. Спб., 1899. С. 100–119.

лежат в основе отличий положений усиленной и чрезвычайной охраны от административно-правового режима военного положения¹.

Таким образом, правовые режимы ориентированы на решение задач как позитивного, так и негативного характера. В первом случае они могут содействовать эффективному функционированию государства в их управленческом влиянии на множественные социальные процессы. Во втором случае они предупреждают возникновение и развитие различных негативных тенденций в тех или иных областях государственного управления².

В рамках данного параграфа мы не рассматриваем роль и место административно-правовых режимов в структуре механизма административно-правового регулирования. Однако нельзя не отметить, что при определении содержания любого административно-правового режима очевидна их регулятивная роль в различных отраслях и сферах государственного управления. Вместе с тем, ряд исследователей, в частности С. С. Алексеев, предлагают распространить применение формулировки «правовой режим» на все виды общественных отношений во всех условиях их бытия, что указывает на особую направленность, климат, настрой в регулировании и дает реальное представление относительно данного участка правовой действительности, что весьма важно для обеспечения высокой организованности, дисциплины и ответственности в обществе³. Сходную позицию занимает С. М. Петров, который предполагает возможность всеобъемлющей режимной организации государственного управления⁴.

Противники такого подхода⁵, обосновывая невозможность отождествления режимных мероприятий в рамках правового поля с регулированием всех сфер и сторон общественной жизни, вводят термин правового «урегимливания», т. е. проникновения государственно-

¹ Зиборов О. В. Указ. раб. С. 282.

² См.: Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : монография. М., 2002. С. 8; Хазанов С. Д. Институт административно-правовых режимов в системе административного права // Институты административного права России. М., 1999. С. 80–84.

³ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М. : Юрид. лит., 1989. С. 186.

⁴ Петров С. М. Правовое регулирование государственного управления: проблемы и перспективы // Право и жизнь. – 1999. – № 23.

⁵ См.: Космынина П. В. Правовой режим предупреждения преступлений : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2005. С. 26.

властной функции и заключения в жесткие рамки таких общественных процессов, где высокая степень свободы поведения субъектов жизненно необходима для их нормального протекания, где глубокая правовая регламентация способна нарушить социальное производство и развитие. На наш взгляд, приемлемой является срединная концепция административно-правовых режимов – нахождение наиболее приемлемого компромисса между тем кругом общественных отношений, которые, несомненно, нуждаются в правовом регулировании, с одной стороны, и тех общественных отношений, которые не нуждаются в режимном регулировании, – с другой. Именно в этом случае будет соблюдаться баланс между разумным использованием правовых режимов и упомянутым ранее «урегимливанием».

В процессе исследования административно-правовых режимов становится очевидным сходство признаков отдельных режимов друг с другом. Данные группы признаков могут служить критерием для классификации административно-правовых режимов, целью которой является их упорядоченность и придание им определенной системности.

Каждый исследователь административно-правовых режимов уделяет внимание их классификации, приводит свои, авторские критерии. Однако не вызывает сомнения то, что основными критериями для разделения административно-правовых режимов по группам являются следующие:

- 1) объект, на который направлены те или иные режимные меры;
- 2) субъект, уполномоченный на введение и реализацию мер административно-правового режима;
- 3) непосредственное содержание тех или иных режимных мероприятий.

На наш взгляд, именно эти критерии классификации административно-правовых режимов являются ключевыми. Имеющиеся мнения относительно классификации административно-правовых режимов по иным критериям допустимы, однако являются производными от перечисленных.

Для представления полной картины классификации административно-правовых режимов приведем несколько точек зрения на данную проблему. Так, А. Н. Жеребцов предлагает классифицировать административно-правовые режимы по следующим критериям:

- в зависимости от характера административно-правового режима;
- в зависимости от специфики содержания;
- по порядку формирования;
- по сфере реализации административно-правового режима;

- по субъектам, реализующим административно-правовой режим;
- по объектам управленческого воздействия;
- по сроку действия административно-правового режима;
- по типам административно-правового режима;
- в зависимости от порядка введения административно-правового режима¹.

И. С. Розанов по степени принадлежности административно-правовых режимов к обеспечению внешней и внутренней безопасности предлагает классифицировать их на следующие группы:

1) режимы, направленные на обеспечение интересов государственной безопасности (режим защиты государственной тайны, пограничный режим);

2) режимы, обеспечивающие как интересы обеспечения безопасности государства, так и общественного порядка (режим нахождения иностранных граждан на территории РФ, режим авиационной безопасности);

3) режимы, устанавливаемые в целях обеспечения общественной безопасности (режимы безопасности дорожного движения, пожарной безопасности);

4) режимы, способствующие достижению задач иных отраслей управления (таможенный, санитарный режим);

5) режимы, преследующие цели поддержания обороноспособности страны, государственной безопасности, общественной безопасности, охраны жизни и здоровья граждан в условиях наступления чрезвычайных ситуаций (чрезвычайное или военное положение)².

Исходя из такого критерия классификации административно-правовых режимов, как цель их введения, Ю. А. Тихомиров выделяет:

1) режимы определенных государственных состояний (состояние войны, чрезвычайное положение, военное положение);

2) режимы, призванные обеспечить функции управления и сферы деятельности (налоговый, таможенный режим и др.);

3) легализующие режимы (режимы регистрации юридических и физических лиц, регламентации нормативных требований к видам деятельности)³.

¹ Жеребцов А. Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования : монография. Волгоград, 2009. С. 32–33.

² Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84–91.

³ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 404.

Одним из традиционных критериев классификации административно-правовых режимов является их назначение. Такой подход встречается в юридической науке достаточно часто. Например, Н. Н. Попова, применяя такой критерий, подразделяет режимы на следующие виды:

1) устанавливаемые в целях урегулирования отношений между органами исполнительной власти и гражданами и организациями (режим обращения этих лиц в органы исполнительной власти, режим регистрации юридических лиц, режим получения разрешений на осуществление определенных видов деятельности);

2) способствующие эффективности государственного управления (лицензионно-разрешительный, таможенный режим);

3) вводимые для предотвращения или устранения негативных последствий различных чрезвычайных ситуаций мирного времени (режим повышенной готовности, режим чрезвычайной ситуации, чрезвычайное положение) и внешней агрессии (военное положение, режим мобилизации)¹.

Подводя итог, необходимо отметить, что административно-правовой режим, являясь составным элементом правового режима, представляет собой сложное, многокомпонентное явление. Основным предназначением административно-правовых режимов является определение специфического порядка деятельности субъектов права в различных сферах государственной жизни. Сама цель режима – упорядочить определенные группы общественных отношений – говорит о важности и необходимости в определенных случаях воспользоваться заблаговременно разработанными режимными мерами. При формировании содержательного компонента любого административно-правового режима необходимо, в первую очередь, обеспечить соблюдение законных прав и свобод объектов режимного воздействия, правовой статус которых в рассматриваемых условиях подлежит изменению.

На наш взгляд, исследуемое административно-правовое явление – режим – в определенных случаях является единственно возможной законной мерой, которая в балансе минимальной неизбежности ущемления правового статуса объектов режимного воздействия с недопущением превышения такого ущемления позволит придать упорядоченность наиболее нуждающимся в режимном регулировании группам общественных отношений.

¹ Попова Н. Н. Об административно-правовых режимах // Закон. – 2003. – № 10. – С. 124.

1.2. Методология исследования института военного положения

Наличие любой по значимости юридической проблемы неизбежно ставит вопрос о приемах и способах ее исследования. Именно от выбора правильной методики исследования зависит конечный результат. Опираясь на классическую фразу «...к истинному знанию ведет лишь истинный метод», определение всей совокупности приемов и способов исследования военного положения представляется особенно актуальным. Не случайно специалистами высказывается мысль о необходимости тщательного определения каждой наукой, особенно юридической, своей методологии. Забвение юридической наукой своего методологического инструментария чревато опасностью топтания на одном месте, воспроизведения лишь традиционных научных проблем, давно проанализированных, и неумения решать новые проблемы, постоянно выдвигаемые жизнью. Проблема недостаточной проработанности методологии исследования не нова. Еще в XIX в. немецкий ученый А. Тренделенбург отмечал: «Науки успешно идут каждая своим путем, но отчасти не давая себе отчета в своих методах, так как они направлены только на предмет, а не на приемы умственной обработки»¹. Поэтому, учитывая, что «...науки имеют общую цель – предоставление обществу нового, системно выстроенного, доказательного знания»², в данном разделе мы исследуем теорию и методологию исследования военного положения. Выделение особенностей методологического анализа военного положения определяет его как самостоятельный актуальный предмет научного осмысления. Кроме того, очевидная практическая значимость задач, стоящих в процессе такого исследования, требует для своего решения четких представлений о типе и характере применяемых научных методов.

Метод (в пер. с греч. – путь исследования, теория, учение) – это способ достижения какой-либо цели, решения конкретной задачи; совокупность приемов или операций практической или теоретической деятельности. Применительно к приемам и способам, которые используют ученые при разработке тех или иных научных проблем, можно говорить как о тождественных понятиях о «методе науки», «методе научного исследования», «научном методе». По мнению В. М. Сырых, метод по своему непосредственному содержанию представляет собой определенную совокупность приемов, способов по-

¹ Тренделенбург А. Логические исследования. М., 1868. Т. 1. С. VI.

² Медушевская О. М. Теория исторического познания. Избранные произведения. СПб. : Университетская книга, 2010. С. 20.

знания объекта и предмета науки, содержание которых составляет набор правил, ориентирующих на то, как следует поступать познающему субъекту при осуществлении исследовательской процедуры¹.

Интерес ученых к определению понятия «метод науки», «метод научного исследования» прослеживается на протяжении многих лет. Еще Рене Декарт отмечал: «...под методом я разумею точные и простые правила, соблюдение которых способствует увеличению знания»². В советской науке встречаем определение Г. А. Подкорытова, который метод научного исследования определял как совокупность систематизированных познавательных операций, соответствующих предмету и целям научного исследования³. Следует отметить, что отдельные вопросы методологии науки становились предметом исследования различных специалистов советского периода⁴.

Методология – это учение о методах и средствах, о структуре, логической организации деятельности. Под методологией понимают также систему определенных способов, приемов и операций, применяемых в той или иной сфере деятельности⁵. С другой стороны, методологию можно рассматривать как системное единство приемов, средств и методов научного мышления⁶. Это и есть задача методологии – «показать, какими путями мы, исходя из данного состояния наших знаний, можем достигать цели, которую ставит нам наука, т. е. истинного, полного и связного знания»⁷. Методология, как верно отметил Э. Г. Юдин⁸, дает характеристику компонентов научного исследования, а именно его объекта, предмета анализа, задачи исследования (или проблемы), совокупности исследовательских средств, необходимых для решения задачи, а также формирует представление о последовательности движения исследователя в процессе решения поставленной задачи.

¹ Сырых В. М. Логические основания общей теории права : в 2 т. М. : Юридический дом «Юстицинформ», 2000. Т. 1. С. 359.

² Декарт Р. Избранные произведения. М., 1950. С. 89.

³ Подкорытов Г. А. О природе научного метода. М., 1988. С. 12–13.

⁴ См., например: Годный Н. И. Очерки по истории и методологии современного естествознания. М., 1975; Мирский Э. М. Междисциплинарные исследования и дисциплинарная организация науки. М., 1980.

⁵ Демидов А. Б. Философия и методология науки. Витебск : Изд-во УО «ВГУ им. П. М. Машерова», 2006. С. 45.

⁶ Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права. М. : Аванта +, 2000. С. 3.

⁷ Лонге Н. Н. Учебник логики. Спб., 1898. С. 168.

⁸ Юдин Э. Г. Методология науки. Системность. Деятельность. М., 1997. С. 55.

Немецкий физик, лауреат Нобелевской премии В. Гейзенберг, исследуя методологию взаимоотношений человека с природой, пришел к выводу о том, что применение тех или иных научных методов «...изменяет предмет познания, вследствие чего сам метод уже не может быть отстранен от предмета исследования...»¹. Соглашаясь с приведенным мнением, отметим, что каждый метод обусловлен, прежде всего, своим предметом, т. е. тем, что именно исследуется. Метод как способ исследования и иной деятельности не может оставаться неизменным, всегда равным самому себе во всех отношениях, а должен изменяться в своем содержании вместе с предметом, на который он направлен. Это значит, что истинным должен быть не только конечный результат познания, но и ведущий к нему путь, т. е. метод, постигающий и удерживающий именно специфику данного предмета². С этой точки зрения методология права как наука превращает методы научного исследования в предмет исследования. Она их осмысливает, изучает, шлифует для познавательных операций. Схожей позиции придерживается и В. Н. Борисов, который, обосновывая объективный характер метода исследования, отмечает: «...метод должен соответствовать познаваемому объекту, основываться на объективных его свойствах и закономерностях»³. В научных работах встречается позиция относительно смежности метода познания не с предметом исследования, а с объектом познания. В этом случае предмет исследования фактически отождествляется с объектом. Так, К. С. Бельский отмечает, что метод научного исследования предстает как деятельность исследователя с познавательным объектом. Метод есть сознательное, целенаправленное действие, идущее от человека вовне, к предмету (объекту) исследования. Метод, будучи способом мышления, имеет основание в объективной исследуемой действительности, определяется содержанием познаваемого предмета (объекта), сообщая методу его содержательную направленность. На наш взгляд, в полной мере согласиться с таким отождествлением нельзя. Для обоснования своей позиции рассмотрим еще один важный методологический аспект исследования военного положения, а именно: возможность анализа данного административно-правового института с практических позиций, путем ретроспективного анализа, опыта

¹ Гейзенберг В. Шаги за горизонт. М., 1987. С. 304.

² Кохановский В. П., Золотухина Е. В., Лешкевич Т. Г., Фатхи Т. Б. Философия. Изд. 2-е. Ростов н/Д : Феникс, 2003. С. 307.

³ Борисов В. Н. Проблемы методологии научного познания. Новосибирск, 1968. С. 6.

прошлых лет, действующего законодательства и т. д. Наряду с этим, комплексный уровень военного положения диктует необходимость раскрыть его теоретический, базовый уровень. В среде ученых, занимающихся исследованием методологических аспектов науки, нет единого мнения относительно границы такого разграничения. Можно встретить диаметрально противоположные точки зрения. Так, Р. Лукич в предмет методологии права включает как методы познания права, так и методы его практического использования¹. В. М. Сырых отвергает попытку считать правомерной совокупность методов научного познания и практического действия². Интерес представляет и третий подход к данной проблеме. М. Е. Труфанов, не отождествляя методы научного познания с практическими действиями, но и не противопоставляя их, отмечает: «...существенная часть приемов и способов, используемых на эмпирической стадии научного познания..., может использоваться и используется в правоприменительной деятельности»³. Такая связь, по мнению автора, обусловлена разнообразием исследовательских приемов и способов, выбор которых зависит от целей юридического исследования. Таким образом, применительно к целям нашего исследования можно говорить о двуединой концепции военного положения. С одной стороны, современная Россия не имеет практического опыта по использованию военного положения, поэтому методологически рассматривать военное положение только как объект эмпирического исследования было бы неверно. С другой стороны, основной задачей создания административно-правовой концепции военного положения должна стать детальная проработанность данного института. В этой связи институт военного положения, начиная от истоков его разработки и создания, практики его реализации, заканчивая современными реалиями, его местом и ролью в современной российской правовой системе, несомненно, является эмпирическим объектом. Еще в XIX в. немецкий ученый И. Г. Дройзен отмечал: «Согласно эмпирической природе нашей науки материал для ее исследования должен иметься налицо и в таком виде, чтобы им можно было воспользоваться эмпирическим путем»⁴.

¹ Лукич Р. Методология права. М., 1981. С. 25.

² Сырых В. М. Логические основания общей теории права : в 2 т. М. : Юридический дом «Юстицинформ», 2000. Т. 1. С. 364.

³ Труфанов М. Е. Применение норм административного права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 56.

⁴ Дройзен И. Г. Историка / пер. с нем. Г. И. Федоровой / под ред. Д. В. Складнева. СПб., 2004. С. 29.

На протяжении всего XX в. происходили заметные изменения в отношении исследователей к проблематике методологии. Сегодня можно говорить о повороте к интенсивной разработке проблем методологии, что, по словам Д. А. Керимова, характерно почти для всех отраслей научного знания и объясняется, в первую очередь, потребностями более глубокого проникновения и всестороннего познания общественного бытия и перспектив его преобразования¹. По его же замечанию, правоведение ничем сколько-нибудь значимым не обогатилось. Фундаментальные исследования практически исчезли, отдельные произведения посвящены лишь прикладным, частным разработкам либо свелись к плохому комментаторству законодательства². В свою очередь ряд ученых³ замечают, что связать в систему накопившийся по второстепенным, частным вопросам теоретический и эмпирический материал можно лишь одним путем – преодолеть устоявшиеся стереотипы методологии. При этом особо отмечается важность данного процесса для обновления концепции административно-правового регулирования.

Приступая к исследованию института военного положения, следует, с одной стороны, определить собственный, оригинальный методологический подход научного исследования, с другой – используя проверенные методологические приемы, включить данный административно-правовой институт в систему строго выверенных и прошедших апробирование принципов, методов, правил и норм.

Всестороннее исследование военного положения предполагает тщательное знание фактов и других данных, относящихся к нему. Оно осуществляется как движение в определенном материале, изучение его особенностей, связей, отношений и т. п. Способ движения, который является методом изучения военного положения, и состоит в том, что исследователь должен детально освоить конкретный материал (фактическим и концептуальным), проанализировать различные формы его развития, проследить их внутреннюю связь.

¹ Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М. : Аванта +, 2000. С. 21.

² Там же. С. 527.

³ См.: Аврутин Ю. Е., Кикоть В. Я., Сыдорук И. И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование : монография. М. : ЮНИТИ–ДАНА, 2003. С. 8; Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. – 2001. – № 5.

В процессе научного познания военного положения должна быть использована сложная, динамичная, целостная, субординированная система методов разных уровней, сфер действия, направленности и т. п., которые используются с учетом конкретных условий. При этом необходимо учитывать, что для современной науки все более характерным становится методологический плюрализм, т. е. стремление применять самые разнообразные принципы и приемы исследования в их сочетании и взаимодействии¹. Еще в начале XX в. видный русский правовед и методолог Б. А. Кистяковский отмечал: «...метод должен быть плюралистичен, т. е. включать в себя систему познавательных приемов, с помощью которых познаваемый предмет (объект) может быть исследован полноценно, доказательно, со всех сторон»².

К. С. Бельский, анализируя методологию познания права, выделяет следующие основные этапы (стадии) данного процесса³, которые в полной мере применимы к созданию концепции военного положения:

1) сбор информации, изучение предмета исследования и получение нового знания;

2) выдвижение правовой идеи, основанной на фактах, жизненном опыте, положениях авторитетных ученых, фундаментальной исторической, социологической и сравнительно-правовой аргументации;

3) изложение приобретенных знаний и их объяснение как в письменной, так и в устной форме. Объяснить познанное явление – значит раскрыть его сущность и связи с другими, уже накопленными знаниями, истинность которых уже доказана и проверена⁴. Поэтому спорным представляется мнение Е. П. Никитина о том, что по своей сути объяснение не является методом познания, а скорее, признаком данного метода⁵.

Обобщая сказанное и переходя непосредственно к содержанию методологии исследования военного положения, выделим в процессе этого научного познания три этапа:

1) обоснование теории и методологии военного положения;

2) научное осмысление и обобщение выявленного;

¹ См.: Бондарев В. П. Концепции современного естествознания. М. : Альфа-М, 2003. 464 с.

² Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. С. 7.

³ Бельский К. С. Указ. раб. С. 157.

⁴ См.: Сырых В. М. Логическое обоснование общей теории права. М., 2004. Т. 1. С. 365.

⁵ Никитин Е. П. Объяснение – функция науки. М., 1970. С. 197.

3) формирование административно-правовой концепции военного положения.

Учитывая, что на сегодняшний день при исследовании военного положения применяется целый комплекс методов, начиная от философских, общенаучных, заканчивая частнонаучными, дисциплинарными и междисциплинарными, можно говорить о многоуровневой концепции исследования данного административно-правового института. Такая концепция требует выхода на качественно новый, более высокий методологический уровень. Исходя из изложенного, считаем целесообразным предложить следующую методологию исследования данного института.

Во-первых, военное положение и регламентирующая все составляющие данного режима правовая база являются частью российской системы законодательства. Поэтому в первую очередь должна быть подвергнута научному анализу правовая основа военного положения, имеющиеся правовые акты, пробелы в законодательстве, включая возможные направления его совершенствования, а также иные правовые изъяны законодательства о военном положении.

Во-вторых, учитывая, что военное положение традиционно рассматривается в системе специальных административно-правовых режимов, но практически не исследуется в своем взаимодействии и взаимопроникновении с другими административно-правовыми институтами, предлагаем исследовать военное положение в целом в системе административного права, выйдя за рамки только режимного института. С этих позиций как объект эмпирического исследования административно-правовой режим военного положения должен быть, в том числе ретроспективно, исследован в своем богатом историко-правовом аспекте, с обязательным анализом и соотношением применительно к действующему законодательству.

В-третьих, военное положение, являясь одним из важнейших правовых средств обеспечения безопасности Российской Федерации, должно быть исследовано в системном единстве с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации.

И в первом, и во втором случае научный подход в исследовании военного положения – это переход от чисто функциональных, нормативнозакрепленных к структурно-теоретическим представлениям объекта. Военное положение выступает теперь как административно-правовое системное, имеющее определенное строение правовое явление.

Исследование военного положения без применения всего комплекса научных методов может привести лишь к поверхностному анализу

данного института, без его глубокой концептуальной проработки. Не исследовав всей совокупности составляющих военное положение признаков, мы не поймем его значения в структуре административно-правовой науки, в системе государственных мер обеспечения безопасности. Ведь имеющийся правовой материал о военном положении – это только незначительная часть подлежащих научному осмыслению элементов. Еще К. Маркс писал: «Если бы форма проявления и сущность вещей непосредственно совпадали, то всякая наука была бы излишня...»¹. Поэтому формирование административно-правовой концепции военного положения предполагает исследование не только лежащих на поверхности его признаков и элементов, но и проникновение в структурно-теоретическую часть данного административного института. Методологический анализ военного положения должен осуществляться и на эмпирическом, и на теоретическом уровнях.

Традиционно в структуре методологического анализа тех или иных правовых явлений выделяют два подхода: философский и специально-научный². Два этих уровня методологического исследования используются и при решении конкретных задач, связанных с анализом понятия, теории, проблем военного положения, и при разработке аппарата его методологического анализа. Вопрос о различии этих уровней так или иначе встает и внутри типологии направлений в методологическом исследовании военного положения, в разработке его понятийного аппарата, о котором будет идти речь далее. Так, при исследовании принципов военного положения, общих идей использования мер военного положения для обеспечения безопасности Российской Федерации используется диалектико-материалистическая методология. Все ее важнейшие принципы в полной мере применимы и в данной области.

Объективность. В соответствии с данным принципом научное познание военного положения требует исходить из практики его применения, исследования всех фактов, касающихся военного положения в их совокупности.

Всесторонность исследования военного положения требует целостного, многоаспектного рассмотрения данного административно-правового института.

Конкретность исследования требует учета всех условий и обстоятельств, обуславливающих разработку и применение военного положения.

¹ Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. Т. 25, ч. 2. С. 384.

² См.: Лекторский В. А. Философия, методология, наука. М. : Наука, 1972. С. 33.

Историзм. Этот принцип предполагает необходимость ретроспективного изучения военного положения в его изменчивости и развитии.

Еще в середине XX в. В.Н. Борисов, рассуждая о методах познавательной деятельности, отмечал: «...в каждой развитой науке сложились особые разделы, специализирующиеся на разработке применяемых в ней методов и средств научного познания. Кроме того, результаты, получаемые в одной науке и представляющие в ней содержательное знание соответствующей области действительности, могут использоваться в других науках, а также и в ней самой, при решении других проблем, в качестве познавательных средств»¹. Таким образом, каждая область науки применяет свои конкретно-научные, специальные методы, обусловленные сущностью объекта исследования. Вместе с тем, нередки случаи, когда методы, характерные для какой-либо конкретной науки, применяются и в других науках. Совокупность таких методов составляют общенаучные методы познания. К общенаучным методам исследования военного положения следует отнести следующие.

Анализ – представление военного положения в виде составляющих его частей, признаков.

Синтез – объединение познанных в результате анализа элементов, признаков военного положения в единое правовое явление.

Обобщение – процесс перехода от исследования военного положения как единичного явления к общему, например как институту административного права, от менее общего, к более общему, например как к элементу обеспечения безопасности Российской Федерации. Это своеобразный переход на более высокую ступень абстракции, например путем выявления общих признаков всех специальных административно-правовых режимов.

Абстрагирование – отвлечение от некоторых свойств и отношений военного положения с одновременным выделением интересующих нас свойств и отношений.

Индукция – процесс выведения общего понятия, например содержания военного положения, из анализа ряда частных единичных фактов, т. е. познание от частного к общему.

Дедукция – противоположный индукции процесс аналитического исследования военного положения от общего к частному или менее общему.

¹ Борисов В. Н. Проблемы методологии научного познания. Новосибирск, 1968. С. 5.

Аналогия – прием познания, при котором на основе сходства по одним признакам, например военного и осадного положений, в ретроспективном анализе данных режимов заключают об их сходстве и по другим признакам.

Исторический метод подразумевает воспроизведение истории военного положения во всей своей многогранности, с учетом всех деталей и случайностей.

Следование общенаучным методам познания военного положения предполагает использование общей категориальной схемы его исследования. В соответствии с данной концепцией на первоначальном этапе познания военного положения объект отражается лишь с внешней стороны, так как он обнаруживает себя через взаимодействие с другими административно-правовыми институтами. Далее раскрывается сущность военного положения как внутренняя основа различных внешних его проявлений. И, наконец, на третьем этапе происходит объяснение военного положения на основе познанной его сущности.

Неметодологические попытки исследовать военное положение не решают, на наш взгляд, основной задачи – понимания глубинного смысла, комплексности и всей сложности данного института. Скорее, данные исследования ограничиваются либо только юридико-отраслевой, либо историко-правовой, либо обеспечительной и иными функциями и направленностью.

Следует согласиться с М. Е. Труфановым в том, что более полное исследование проблемы должно иметь методологическую основу, направленную в рамках теории правоприменения на: использование методов, ориентированных на отражение практических аспектов административно-правового регулирования; понимание того, что степень сложности социально-правовой реальности требует не противопоставления исследовательских парадигм, а скорее, дополнения ими друг друга; активизацию фундаментальных и прикладных междисциплинарных исследований широкого круга проблем, непосредственно обращенных к осмыслению новых содержательных характеристик¹.

Системность, присущая административно-правовой науке, и систематика науки в целом «...есть не наше изобретение; она коренится в самих вещах, и мы ее просто находим и открываем»². Эта цитата, под-

¹ Труфанов М. Е. Применение норм административного права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 55.

² Гуссерль Э. Логические исследования // Философия как строгая наука. Новочеркасск, 1991. С. 188.

держиваемая автором, ставит важнейшую задачу исследования военного положения – перейти от непосредственного научного исследования военного положения как эмпирического объекта к более высокой степени научной абстракции, выражающейся в том числе в понятийно-категориальном и системно-научном концептуальном его исследовании. Отождествляя военное положение с объектом именно эмпирического исследования, следует отметить некую условность такой эмпиричности. Ведь как объект, послуживший основой для получения практических знаний, военное положение может выступать далеко не всегда. На наш взгляд, об эмпиричности военного положения можно говорить, во-первых, в случаях объявления данного режима; во-вторых, при исследовании истории данного административно-правового института; в-третьих, анализируя практику зарубежных стран по его использованию. В остальных случаях исследование военного положения предполагает его опосредованное изучение путем логического осмысления.

Административно-правовая концепция военного положения представляет собой структурированную методологическую основу, определенную систему взаимосвязанных понятий, высказываний, изучаемых с ее помощью. На определенном уровне научной проработанности сама концепция военного положения может стать объектом научного исследования.

Фундаментальность данного правового института раскрывает широкие возможности для исследователей по формированию своей методологической системы. Прежде всего, необходимо представить в явном виде административно-правовую структуру военного положения, проанализировать механизм формирования концепции военного положения из некоторых имеющихся исходных посылок, выяснить, какую роль в концепции военного положения играет то или иное правовое явление (например, права граждан в условиях военного положения, формирование законодательства о военном положении в условиях мирного времени, процессуальные аспекты введения данного режима) и т. д.

В зависимости от цели изучения военного положения и качественного уровня научного исследования можно либо ограничиться простым описанием военного положения, либо осуществить глубокий теоретический анализ его структуры, начиная от статической его части (например, экспликация самого понятия «военное положение») и заканчивая его динамической составляющей (например, процессуальные аспекты объявления военного положения и реализация режимных мер).

Создание административно-правовой концепции военного положения, т. е. переход от изучения его очевидных элементов к абстрактно-теоретическим, к сущности данного явления, по сути, совпадает с движением его от эмпирического исследования объекта к теоретическому. Иными словами, качественно новое исследование военного положения возможно в том случае, когда методологически выверенно исследователь переходит от конкретного (очевидного) знания к абстрактному. Например, исследуя военное положение, представляется логичным обратиться к положениям Федерального конституционного закона «О военном положении» и проанализировать его статьи. Вместе с тем, при переходе к абстрактно-теоретическому исследованию военного положения, на наш взгляд, целесообразно обратиться и к неочевидным аспектам данного административно-правового института. Так, следует исследовать роль и место военного положения в системе иных административно-правовых режимов, в структуре механизма административно-правового регулирования, представить военное положение в статике и динамике, как форму государственной управленческой деятельности и как правовой режим и т. д. Только тогда можно вести речь о концептуальном подходе к исследованию этого сложного явления. Причем, по нашему мнению, такая методика исследования военного положения – переходная от очевидного к абстрактному – в обязательном порядке должна иметь и обратную направленность – от абстрактного к очевидному. Исследовав отдельные теоретические стороны военного положения, будет легче понять сущность некоторых очевидных его элементов. Конечным итогом, результатом такой переходной модели исследования в идеале должна стать единая сущностная административно-правовая концепция военного положения. Н. К. Вахтомин подчеркивает, что объяснение явлений на основе познанной сущности – «...это не простой возврат к явлениям, с которыми исследователь уже имел дело в самом начале познания. Это возвращение к явлениям осуществляется на более высоком уровне, потому что явления рассмотрены на основе знания сущности, явления как бы просматриваются через сущность»¹.

При формировании методологической модели исследования военного положения следует отметить, что ряд специалистов применяет еще одно важное, на наш взгляд, понятие – нормативно-методические

¹ Вахтомин Н. К. О роли категорий сущность и явление в познании. М., 1963. С. 150.

задачи исследования¹. Под нормативно-методическими задачами исследования военного положения следует понимать задачи разработки средств исследования военного положения посредством моделирования объекта исследования и подбора того или иного метода исследования. Правильная постановка нормативно-методической задачи исследования военного положения во многом определяет объективность и всесторонность его исследования. В зависимости от полноты используемых методов исследования все методологические задачи можно объединить в две группы. С одной стороны, при недостаточности использования методологических приемов исследования военного положения, анализе его только как эмпирической либо как абстрактно-теоретической модели исследование будет направлено лишь на описание, объяснение военного положения. С другой стороны, использование всего имеющегося арсенала научных методов позволит исследовать военное положение с точки зрения управления сопровождающими его разработку и введение явлениями и процессами. Таким образом, достигается одна из важнейших задач исследования – анализ военного положения сквозь систему познания – от его статической модели к динамической модели его использования.

Военное положение как правовое явление неоднократно становилось предметом научного осмысления. Любой специалист, интересующийся административно-правовой проблематикой, сталкивался с данным понятием. Возможно исследование военного положения только с историко-правовых ретроспективных позиций. Еще одним подходом к рассматриваемому объекту научного исследования является узкоотраслевой анализ военного положения. В отличие от всех указанных подходов предлагаемый автором концептуальный подход в корне отличается от иных, в первую очередь тем, что военное положение будет выступать как фрагмент внешнего мира, являющийся объектом исследования. Вместе с тем, методологический, концептуальный подход к административно-правовому режиму военного положения предполагает еще и определение всей совокупности способов и приемов такого исследования. Данную интерпретацию способов исследования военного положения можно условно назвать узким и широким подходом. При узком подходе исследуется военное положение как таковое, при широком – сама методика исследования военного положения становится предметом научного анализа.

¹ См., например: Розов М. А. Логико-трансляционный подход к анализу науки. Проблемы исследования структуры науки. Новосибирск, 1967.

Возникает вопрос: как соотносятся данные методики исследования военного положения? На наш взгляд, в процессе определения методологических приемов исследования военного положения специалист чаще всего обращается к узкому подходу, т. е. выбирает само военное положение как объект познавательной деятельности. В процессе работы над данным исследованием возможен переход от узкого подхода к широкому. Значительно реже, на наш взгляд, происходит обратная ситуация, когда исследователь начинает познавательную деятельность с изучения методологии. В процессе перехода от широкого подхода исследования к узкому, происходит так называемое «опредмечивание деятельности»¹, т. е. полученное знание о методологии исследования военного положения постепенно перерастает в знание о самом военном положении.

При этом согласимся с Ю. В. Степаненко в том, что вырабатывая и систематизируя (часто с большим отставанием) теоретические знания об административно-правовом режиме военного положения и управленческих отношениях по его реализации, административно-правовая наука и теория управления охватывают лишь «сегодняшнюю» или «вчерашнюю» деятельность². Вместе с тем, предмет исследования должен быть не только адекватно описан и объяснен. Развитие научного познания невозможно без предвидения, поскольку последнее придает ему целенаправленный, организованный характер, служит средством формирования и проверки гипотез³. В научном предсказании обнаруживается способность теоретического мышления опережать эмпирический уровень познания⁴, а современное состояние любого объекта, имеющее свои корни в прошлом, через отражение в настоящем устремлено в будущее⁵.

К сожалению, применительно к военному положению в юридической науке доминируют исследования комментаторского характера, чаще отражающие быстро устаревающими знаниями ретроспективу,

¹ Батищев Г. С. Противоречие как категория диалектической логики. М., 1963. С. 12.

² Степаненко Ю. В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 5.

³ См.: Виноградов В. Г. Научное предвидение (гносеологический анализ). М., 1973. С. 5.

⁴ См.: Штофф В. А. Проблемы методологии научного познания. М., 1978. С. 259.

⁵ См.: Керимов Д. А. Методологические функции философии права // Государство и право. – 1995. – № 9. – С. 17.

реже – объективную реальность. В то же время неоправданно принижается значение опережающего отражения и прогнозирования возмущающих воздействий внешней среды, а также теоретического моделирования адекватных реакций на них.

Таким образом, в зависимости от научного подхода и степени внешнего выражения результатов научной деятельности исследование военного положения может осуществляться на трех научных уровнях.

Первый уровень – теоретический, или понятийный. В рамках исследования военного положения на понятийном уровне исследователь определяет категориальный аппарат, формирующий теоретическую основу института военного положения. Чаще всего исследование на понятийном уровне происходит в виде толкования административно-правовых норм в форме уяснения, т. е. сам специалист разбирается в сложной теоретической системе военного положения и смежных с ним административно-правовых институтов, используя специализированный язык административно-правовой науки.

Второй уровень – модельный. На основе полученных на первом уровне теоретических знаний исследователь представляет себе военное положение как некую административно-правовую модель объективной действительности. В отличие от теоретического уровня, где понятия и термины могут быть внешне выражены неявно, модельный уровень предполагает создание научной системы военного положения, представление его в виде определенных структурированных элементов в их тесной взаимосвязи с иными административно-правовыми институтами.

Третий уровень – формальный. На третьем уровне исследования военного положения должна выстроиться сама административно-правовая концепция военного положения, т. е. должны соединиться научные знания о военном положении, полученные на теоретическом и модельном уровнях.

На наш взгляд, представленные уровни исследования военного положения – это находящиеся в тесной взаимосвязи последовательные этапы его научного анализа, посредством которых может быть выстроена административно-правовая концепция данного института. Методологическое обоснование данной концепции подтверждается следующими факторами:

- недостаточной научной проработанностью военного положения, нуждающегося в административно-правовом исследовании;

- специфическими перспективами исследования военного положения;
- необходимостью теоретического разделения военного положения на составляющие элементы и их теоретического осмысления;
- множественностью способов построения теории военного положения;
- высоким уровнем теоретической организации военного положения;
- новизной проблематики военного положения;
- множественностью используемых методов;
- степенью административно-правовой методологической специализации;
- достаточностью ретроспективных аналитических средств исследования военного положения;
- внутренним отношением между военным положением, а также методами и теоретическими построениями иных институтов административного права;
- внешним отношением военного положения к институтам иных отраслей системы российского права, методологическими и теоретическими связями с данными институтами;
- теоретической и методологической значимостью исследования военного положения как для науки административного права, так и для других отраслей.

Приступая к административно-правовому исследованию военного положения, необходимо из широкого арсенала методических приемов выбрать наиболее подходящие методологические средства. Причем, такое сложное комплексное правовое явление, как военное положение, нуждается в тесной взаимосвязи научных и практических элементов.

И, наконец, еще один, возможно, основной аспект рассматриваемой проблемы (частично об этом мы уже говорили) – сам объект исследования. «Научность» исследования военного положения определяется далеко не только «научностью» применяемых при этом методов, но и несомненной «научностью» самого военного положения как административно-правового института. Причем, если многие административно-правовые институты, которые становятся объектами научного осмысления, изначально представляются научными, то военное положение далеко не всегда может наглядно нуждаться в научной проработке. Учитывая, что подавляющую часть времени военное положение выступает в роли закрепленной в Конституции Российской Федерации меры, предусмотренной на случай агрессии против

России или непосредственной угрозы такой агрессии, и лишь исторические примеры демонстрируют нам всю полноту административно-правовых мер, сопровождающих военное положение, его роль в системе науки административного права, в структуре отдельных ее институтов не лежит на поверхности. Исходя из этого следует в полной мере согласиться с мнением о том, что «...научное познание, наука, не ограничивается познанием только тех объектов, которые могут быть освоены в рамках наличной, исторически сложившейся на данном этапе практики, исследование закономерностей которых может найти применение только в будущем»¹.

Принципиальное методологическое значение имеет научное положение о том, что в конечном счете сторонами (субъектами) управленческих отношений по реализации военного положения всегда являются люди, действия которых и образуют фактическое «наполнение» указанных отношений, регулируемых правом². Но право не может оперировать понятием «люди». Оно преобразует его в правовые понятия³. Например, возникновение чрезвычайной обстановки военного характера влечет создание для каждого конкретного человека особой социальной среды, которая возлагает на него дополнительный социально-правовой статус: люди становятся «населением», а человек может стать, например, «сотрудником нештатного аварийно-спасательного формирования», «военнообязанным» или «призванным на военную службу по мобилизации» и другими субъектами административно-правовых и иных отношений, имеющими соответствующие права и обязанности.

Одним словом, на стороне объектов управления в процессе реализации военного положения участвуют различные по своей природе и функциональному проявлению элементы, процессы и связи. Все они обладают собственной внутренней структурой, взаимодействуют и в целом образуют систему. Поэтому можно сказать, что военное положение – это единство многообразия. Это наиболее обобщенное, философское представление о совокупном объекте управления, которое

¹ Яскевич Я. С. Методология и этика в современной науке: поиск открытой рациональности. Минск : БГЭУ, 2007. С.16.

² См.: Аверьянов В. Б. Социальная природа и особенности социалистических государственно-управленческих отношений // Методологические проблемы юридической науки : сб. научн. тр. Киев, 1990. С. 89; Келле В. Ж. Деятельность и общественные отношения // Деятельность: теории, методология, проблемы. М., 1990. С. 98–110.

³ См.: Лукич Р. Методология права. М., 1981. С. 265.

является методологической предпосылкой для дальнейшего исследования. Отсюда наша задача – с помощью структурного анализа выделить из указанного многообразия и изучить те объекты управления, которые входят или, по мнению автора, могут входить в сферу непосредственной реализации военного положения и являются предметом их управляющих воздействий. Фиксирование внимания на основных объектах и абстрагирование от второстепенных будут способствовать правильному определению предмета и границ настоящего исследования. Получив представление об объектах и субъектах управления, можно сосредоточиться на выявлении их взаимной обусловленности, устойчивых зависимостей и взаимосвязей¹.

Подводя итог данному разделу, отметим, что для методологического исследования военного положения должны быть сформированы следующие составляющие компоненты.

1. Некая область общественных отношений, нуждающихся в должном нормативном регулировании и научном осмыслении. Рассмотрение военного положения в таком значении позволяет представить имеющуюся нормативную базу о военном положении в ее структурном представлении, проанализировать имеющиеся правовые нормы, отразить пробелы и наметить пути их устранения. С другой стороны, события, происходящие в мире, не позволяют относиться к военному положению только как к теоретической правовой конструкции. Необходимо рассматривать данный административно-правовой институт как потенциально действующий. Именно такое отношение к военному положению позволит смоделировать ситуацию, когда из формально предписанного Конституцией Российской Федерации способа обеспечить безопасность государства от внешних угроз, военное положение будет представлять собой реально воплощенный в жизнь административно-правовой режим со всеми вытекающими правовыми и статусными последствиями.

2. Военное положение должно рассматриваться и как объект методологического анализа. На наш взгляд, с этих позиций военное положение можно условно представить в нескольких ключевых значениях: как административно-правовой институт, в его сложном взаимодействии с иными институтами науки административного права; как способ обеспечения безопасности Российской Федерации; как правовую конструкцию, имеющую отдельные стороны нормативного закрепления. Именно такое разделение военного положения на со-

¹ Степаненко Ю. В. Указ. раб. С. 25.

ставляющие элементы позволит более полно оценить степень научного значения и сложность данного явления.

3. При исследовании военного положения ключевое значение имеет совокупность применяемых научных приемов и способов. Именно от выбранного арсенала методов зависит полнота и научность исследования военного положения. Нами были проанализированы три группы методов исследования военного положения: общеполитические, общенаучные и частно-научные. Поскольку в рамках методологии принято различать, во-первых, методы анализа существующего научного знания и, во-вторых, методы получения нового знания, постольку при формировании административно-правовой концепции военного положения должны быть учтены имеющиеся исследования отдельных сторон данного института, с научным предпочтением тех сторон военного положения, которые до настоящего времени не становились предметом административно-правового осмысления.

1.3. Сущность модульной концепции административно-правового режима военного положения

Определяя сущность авторской административно-правовой концепции военного положения, следует обобщить полученные теоретические знания о военном положении, месте и роли данного административно-правового института в ряду других специальных административно-правовых режимов, методологии его исследования, статичных и динамичных проявлениях военного положения, особенностях административно-правового регулирования данной группы общественных отношений, изменениях и компетенционных трансформациях в рассматриваемых условиях. Прежде всего, отметим, что получение комплекса теоретических знаний о военном положении невозможно без опоры на фундаментальные достижения административно-правовой науки. Именно эти знания способствовали более глубокому концептуальному пониманию военного положения не просто как отдельного института административно-правовой науки или законодательства, а как глубоко интегрированного в данную науку и в данное законодательство массива, который находится, пусть в подчас неявном, но глубинном взаимодействии с каждым административно-правовым институтом. Именно концептуальный подход к военному положению, с одной стороны, позволяет выявить и сформулировать, определенную систему взглядов на данный административно-

правовой институт, с другой – представить военное положение как некую теоретическую модель в ее административно-правовом понимании. Обозначив как одну из приоритетных задач исследования военного положения обоснование необходимости заблаговременной разработки законодательства, регламентирующего различные аспекты военного положения, отметим, что изменение подхода к военному положению как с законодательных, так и с научно-исследовательских позиций актуально и объективно необходимо. Не случайно при необходимости получения аргументированных и достоверных выводов, научно обоснованного замысла, системы взглядов на те или иные явления, получения идей для теоретического изучения и прикладного решения проблем юридическая наука традиционно прибегает к помощи концепций¹. На протяжении длительного времени в отношении военного положения со стороны как науки административного права, так и законодателя уделялось «эпизодическое», бессистемное внимание. Сегодня, учитывая и уровень развития науки административного права, и события, происходящие в мире, имеющие непосредственное отношение к обеспечению безопасности Российской Федерации, настоятельно диктуется необходимость отхода от практики игнорирования этого важнейшего административного института, состояния самоуспокоенности и необоснованной инертности в отношении любого способа обеспечить военную безопасность государства, тем более соответствующих правовых форм данной деятельности. Поэтому следует согласиться с Ю. В. Степаненко в том, что, именно используя концептуальный подход, можно не просто уточнить и углубить представление о путях повышения эффективности противодействия агрессии против Российской Федерации, но и «...свести воедино все концептуальные положения, прогнозные оценки и вооружить практику новыми идеями, взвешенным подходом к управлению и принятию управленческих решений»².

Структурно-функциональная модель военного положения, которая и составляет основу выдвигаемой нами административно-правовой концепции, состоит в триедином понимании данного административно-правового института. В зависимости от содержательного наполнения каждого из аспектов понимания военного положения следует вести речь о трех направлениях совершенствования военного положения при реализации предлагаемой концепции. Во-первых, ре-

¹ См.: Боков А. В. Организация борьбы с преступностью. М., 2003. С. 6–8.

² Степаненко Ю. В. Указ. раб. С. 287.

ализация административно-правовой концепции позволит усовершенствовать военное положение как административно-правовой юридический институт, придать ему ярко выраженную автономность в системе иных институтов административного законодательства. Во-вторых, названная концепция призвана выработать свои методологические приемы использования полученных теоретических знаний о военном положении и возможностях его развития. И, наконец, в третьих, концептуальные основы исследования военного положения определяют равноправное место данного института в ряду иных базовых институтов системы науки административного права.

Сущность концептуального подхода к исследованию военного положения сводится к следующему. В процессе повседневной деятельности государство может стать объектом воздействия комплекса неблагоприятных условий чрезвычайного характера, в том числе военной агрессии извне. Это определяет необходимость учета всей совокупности условий и особенностей деятельности как самого государственного механизма, так и отдельных субъектов, в том числе не наделенных государственно-властными полномочиями, как в подобных чрезвычайных ситуациях, так и в предшествующие им периоды. Исходя из этого весь массив содержательной информации о военном положении в целях ее систематизации может быть представлен в виде соответствующих концептуальных модулей. В предшествующих разделах работы мы выделяли авторскую методологию исследования военного положения в виде компонентного подхода к его содержанию. Однако принципиальным отличием компонентного подхода от модульного является то, что в первом случае мы использовали подобный способ выявления содержательных признаков военного положения при его исследовании в качестве одного из элементов административного законодательства. Модульный же подход позволяет обобщить имеющуюся теоретическую базу военного положения и включить в эту совокупность административно-правовых знаний уже имеющиеся фрагменты, в том числе закрепленные в виде действующих административно-правовых норм.

Именно такой способ исследования военного положения позволяет обобщить все имеющиеся знания в данной области и на их основе получить конечное представление о военном положении, внешним выражением которого и будет представленная административно-правовая концепция.

Первый модуль многоуровневой административно-правовой концепции военного положения включает имеющийся в арсенале нашего государства правоприменительный опыт по использованию чрезвычайных мер военного положения. Этот модуль, в свою очередь, предполагает необходимость выявления и административно-правового исследования:

- административно-правовых предпосылок становления чрезвычайного законодательства;
- положительного опыта использования военного положения в различные исторические периоды развития нашего государства;
- причин и условий, выступающих основаниями введения военного положения, начиная с момента его становления, и в последующем развитии;
- общего и особенного в характеристиках военного положения в ретроспективном аспекте и по сегодняшнему законодательству;
- места и роли военного положения в ретроспективном анализе правоприменительной практики его использования как интеграции всех предыдущих мероприятий первого модуля.

Второй модуль административно-правовой концепции военного положения включает анализ имеющихся научных подходов к исследованию военного положения. В рамках данного модуля необходимо представить военное положение в качестве объекта административно-правового исследования и обобщить имеющиеся взгляды на данный административно-правовой институт:

- генезис научных подходов к исследованию военного положения;
- оценка места и роли военного положения в трудах выдающихся ученых-административистов;
- военное положение как элемент обобщенного административно-правового режима исключительного положения в трудах дореволюционных правоведов;
- военное положение как объект административно-правового исследования;
- место военного положения в процессе соотношения административного права, военно-административного права, военного права и иных правовых отраслей;
- современные административно-правовые исследования различных аспектов деятельности государства по противодействию агрессии со стороны иностранного государства или непосредственной угрозы такой агрессии.

Направления исследования военного положения первого и второго модулей ориентированы на выполнение первой задачи авторской административно-правовой концепции – определения места данного института в системе науки административного права в его непосредственном взаимодействии с другими научными институтами.

Третий модуль многоуровневой административно-правовой концепции военного положения предполагает решение следующей задачи данного концептуального подхода – определение значения военного положения в системе административного законодательства. С этой целью в рамках третьего модуля необходимо исследовать следующие принципиальные вопросы:

- организационно-правовые аспекты военного положения, включая понятийный аппарат, цели и задачи данного режима;
- правовая основа военного положения, представленная нормативными правовыми актами всех уровней;
- анализ агрессии и непосредственной угрозы агрессии как правовых оснований введения военного положения;
- содержательные и процессуальные особенности указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- анализ чрезвычайных мер, применяемых в период действия военного положения;
- компетенционные трансформации на период военного положения;
- особенности административно-правового статуса индивидуальных и коллективных субъектов административного права в рассматриваемых условиях.

Четвертый модуль системы данной концепции включает те блоки общественных отношений, которые в настоящее время нуждаются в должном административно-правовом регламентировании. Предназначением данного модуля является устранение имеющихся пробелов административного законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих различные аспекты реализации военного положения:

- понятие «особого режима работы» объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;
- понятие «особого режима въезда» на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее;
- порядок привлечения граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия,

восстановления поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

- административно-правовые процедуры изъятия необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан, проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, задержания граждан и транспортных средств, включая сроки такого задержания;

- основания и процедура изъятия у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, у организаций – изъятие, наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами, боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

- понятие и содержание «военной цензуры»;

- понятие и процедура интернирования (изоляции) граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

- основание, процедура и само понятие «усиление режима секретности».

Пятый модуль направлен на исследование военного положения как действенного способа обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Исходя из этого подхода к пониманию сущности военного положения следует включить в данный модуль следующие группы административно-правовых отношений:

- роль военного положения в предупреждении внешней военной опасности и военной угрозы;

- военное положение как один из инструментов военной политики Российской Федерации;

- понимание сущности военного положения в свете реализации задачи государства по сдерживанию и предотвращению военных конфликтов;

- изменение правового содержания и предназначения военного положения в зависимости от временного периода, а именно: мирного времени, периода непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, либо военного времени;

- использование правового потенциала военного положения при решении задач по мобилизационной подготовке Российской Федерации.

Три последующих модуля административно-правовой концепции военного положения объединены общей практической направленностью мероприятий, включенных в соответствующие разделы.

Шестой модуль предполагает исследование мероприятий по определению степени готовности всех элементов государства к переводу на условия военного положения:

- проверка и оценка состояния функциональных и территориальных подсистем, задействованных в реализации мероприятий военного положения;

- аттестация органов и их должностных лиц, уполномоченных реализовывать военное положение;

- мероприятия по обучению населения алгоритмам поведения при введении военного положения, а также реализации отдельных чрезвычайных мер;

- мобилизационная готовность транспортных средств, предоставляемых войскам и формированиям в период мобилизации и в военное время;

- создание (назначение) в организациях структурных подразделений (работников), специально уполномоченных на решение задач в области реализации военного положения.

В седьмой модуль включены вопросы, касающиеся непосредственной реализации и осуществления чрезвычайных мер военного положения:

- порядок приоритетного использования, приостановки или ограничения использования сетей и средств электросвязи при введении военного положения;

- изменение полномочий государственных органов, в том числе органов внутренних дел, в рассматриваемых условиях;

- особенности привлечения к ответственности в условиях военного положения;

- пределы ограничения прав граждан и организаций в условиях военного положения и возложения на них дополнительных обязанностей;

- особенности деятельности судов на территории, на которой действует военное положение;

- административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления как основного звена, реализующего чрезвычайные меры военного положения.

И, наконец, последний, восьмой модуль административно-правовой концепции военного положения включает комплекс мероприятий, реализуемых после отмены указа Президента Российской Федерации о военном положении. Он предусматривает разработку и реализацию следующих мероприятий:

- учет лиц, участвовавших в обеспечении режима военного положения;

- порядок возмещения убытков, понесенных государственными органами и организациями, гражданами в связи с предоставлением в соответствии с мобилизационными заданиями войскам и формированиям транспортных средств и другого имущества, находящихся в их собственности;

- уведомление и информирование Организации Объединенных Наций и Совета Европы об отмене военного положения;

- оценка эффективности реализации военного положения.

Таким образом, нами представлена восьмимодульная концепция и структурно-функциональная модель военного положения в триедином понимании данного административного института как элемента науки административного права, административного законодательства и действенного способа обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Достаточно детальное описание всего комплекса теоретических знаний и практических правоприменительных мероприятий в структуре каждого из представленных модулей имеет конечной целью обосновать предлагаемую концепцию военного положения и как следствие, обеспечить дальнейшее совершенствование и развитие, повышение эффективности и качества правотворческой и правоприменительной деятельности по противодействию непосредственной угрозе агрессии против Российской Федерации, а в идеальной модели по созданию условий по ее недопущению.

Выделенная нами в предыдущих разделах исследования динамика военного положения наглядно демонстрирует следующий вывод – эффективность противодействия военной агрессии во многом зависит от того, насколько полно учитываются основные концептуальные положения и принципы его реализации, сформулированные заблаговременно в условиях мирного времени, касающиеся правовых основ деятельности государства в условиях военного времени. Эти принципы выступают в качестве концептуальной основы успешного проведения всего комплекса мероприятий по обеспечению военной безопасности Российской Федерации.

Обобщая полученные теоретические знания, касающиеся военного положения, а также правоприменительную практику его использования, сформулируем основные принципы реализации административно-правовой концепции военного положения.

В основе любого доктринального документа, направленного на обеспечение военной безопасности государства, а также любых научных изысканий по данному вопросу должна лежать превентивная ориентированность. При реализации данного принципа необходимо учи-

тывать, что конечной целью и всей целевой функцией военного положения является не устранение возникших негативных последствий подобных агрессивных действий, а комплексный учет условий и особенностей, способствующих их возникновению, мониторинг современных вызовов и угроз Российской Федерации, своевременное выявление данных вызовов и угроз, и в итоге – обеспечение нормального функционирования всего государственного механизма, организаций и граждан. Таким образом, профилактическая составляющая военного положения позволит не только предупредить военную агрессию против Российской Федерации, но и свести к минимуму ее непосредственную угрозу.

Вторым важным принципом реализации административно-правовой концепции военного положения является комплексность, которая подразумевает включение в систему реализации концептуальных положений ряда необходимых компонентов.

С одной стороны, комплексность военного положения предполагает межотраслевую правовую интеграцию. Формирование межотраслевой интеграции при совершенствовании военного положения предполагает качественное организационное и содержательное преобразование данного административно-правового режима. В процессе межотраслевой интеграции, при оптимальном взаимодействии различных государственных институтов, в том числе правовых, можно говорить о развитии военного положения. Назначение межотраслевой интеграции прослеживается в том случае, когда становится очевидным – в чьих интересах она используется. В обобщенном виде адресатом защиты от агрессии или ее непосредственной угрозы выступает само государство либо его граждане. Поэтому основной целью военного положения, которая вытекает из необходимости межотраслевой интеграции, является создание правового поля для комплексной защиты интересов граждан Российской Федерации и самого государства. Если рассматривать межотраслевую интеграцию как основу для совершенствования военного положения, следует выделить ее основные направления: интеграция административно-правовых норм о военном положении; оптимальное взаимодействие всех институтов государства и общества; совершенствование всех правовых отраслей, регламентирующих административные правоотношения в рассматриваемых условиях с учетом современных вызовов и угроз, а также проходящих процессов глобализации.

Путем концептуального подхода к военному положению представляется возможным обеспечить имеющиеся бланкетные и отсылочные нормы административного права, которые сегодня составляют подавляющее большинство в крайне скудном имеющемся право-

вом материале, посвященном данной проблеме, необходимыми административно-правовыми нормами. Не вызывает сомнения, что при главенствующей роли административного права как комплексной правовой отрасли различные аспекты военного положения должны найти правовую регламентацию и в других правовых отраслях. Это военно-административное право, военное право, уголовное право, финансовое, трудовое право и многие другие правовые отрасли.

С другой стороны, комплексность реализации административно-правовой концепции военного положения предполагает еще и межведомственную интеграцию. Это крайне актуально в связи с тем, что в реализации мероприятий военного положения задействуются практически все элементы и звенья государственного механизма. Отсюда комплексность предполагает плановое распределение полномочий между государственными органами всех уровней, начиная с федерального, заканчивая субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Принцип целенаправленности, в соответствии с которым в ходе реализации административно-правовой концепции военного положения внимание и законодателя, и научной общественности должно быть направлено на выделенные нами ранее модули данного концептуального подхода, поскольку каждый из них может в последующем определять целостность его содержательной картины, имеет большое научно-практическое значение, поскольку с его помощью обосновывается необходимость использования всего комплекса административно-правовых способов и средств, ориентированных на различные уровни исследования военного положения как сложного административно-правового института.

Сравнительно-правовой подход выступает в качестве одного из основных методологических принципов реализации предложенной концептуальной модели. Он требует обязательного включения в методологические системы исследования военного положения, а также в правотворческую деятельность по разработке соответствующих административно-правовых норм и правоприменительной деятельности соответствующих органов исполнительной власти.

Этот важный принцип реализации концепции военного положения широко известен, имеет свои научно-теоретические основы и конкретные методики использования. Вместе с тем, зачастую используемые возможности данного принципа не базируются на комплексе знаний, которые могут быть выявлены путем исследования, например ретроспективы использования военного положения, результатов по-

добного международного опыта. Это позволит выявить особенности и положительные тенденции военного положения и на этой основе выбрать наиболее адекватные методы противодействия современным вызовам и угрозам. Еще одной важной составляющей данного принципа является недопущение в современных условиях повторения тех аспектов военного положения, которые могут быть отнесены к недостаткам и просчетам, и на характеристике которых мы останавливались по ходу исследования. Довольно тесно к рассматриваемому принципу примыкает принцип объективности, который предполагает использование в процессе реализации военного положения только тех его составляющих, в отношении которых отечественным либо зарубежным правоприменительным опытом доказана эффективность.

Еще одним важным принципом реализации авторской административно-правовой концепции является принцип обоснованного сочетания методологии исследования военного положения в зависимости от его статично-динамических характеристик. Так, например, наиболее неэффективным объектом научного осмысления военного положения является его статичное состояние. Неявная динамика военного положения, как правило, характеризуется возможностью научного исследования его теоретических аспектов. И, наконец, динамика военного положения в полном объеме позволяет исследователю проанализировать правоприменительную практику данного административно-правового режима. Именно динамика военного положения позволяет провести мониторинг данного института как до начала военной агрессии, в ее период, и по ее окончании, так и по обширному многолетнему опыту его использования.

Принцип преемственности в исследовании военного положения определяет целесообразность реализации административно-правовой концепции военного положения в качестве научно обоснованного комплекса знаний, включающих межотраслевые и междисциплинарные правовые институты, положения которых могут быть использованы в расширении либо более глубоком понимании различных аспектов военного положения. Вместе с тем, преемственность исследования военного положения предполагает построение современной системы научных знаний на базовых теоретических постулатах классиков административно-правовой науки.

Принцип последовательности реализации административно-правовой концепции военного положения предусматривает наличие в ее структуре разного типа теоретических знаний и правовых норм, используемых при выполнении научных исследований по данной про-

блематике, введении специальных курсов в учебных заведениях и обучении населения по месту работы и жительства соответствующим алгоритмам поведения, разработке и принятии полного пакета нормативных правовых актов законодательного и подзаконного уровней, которые выступили бы правовой основой перевода деятельности государства на работу в условиях военного времени. Только соблюдая принцип последовательности, можно достичь цели триединого подхода к административно-правовой концепции военного положения – от его исследования как института административного права с последующим исследованием в качестве отдельного раздела административного законодательства и, наконец, переход к осмыслению военного положения как действенного способа обеспечения военной безопасности государства.

Одним из сложных принципов реализации административно-правовой концепции военного положения является его информационно-аналитическое обеспечение. Сложность данного принципа заключается в наличии в нем двух, казалось бы, взаимоисключающих понятий. С одной стороны, это наличие максимально полной информации о внешних и внутренних проявлениях военного положения, его очевидных и неочевидных правовых формах. Этот аспект информационно-аналитического принципа позволит специалистам и вообще всем участникам административных правоотношений выбрать оптимальные способы и направления функционирования в рассматриваемых условиях с целью упорядочения деятельности по противодействию военной агрессии. Эта часть принципа информационной доступности военного положения была положена нами в основу построения его административно-правовой концепции. Вместе с тем, имеется и вторая специфическая составляющая военного положения, которая не позволила нам рассмотреть отдельные узкоспециализированные аспекты военного положения. Это связано с тем, что, учитывая специфичность и важность общественных отношений военного положения, далеко не все его стороны могут быть информационно доступны. Поэтому и при построении административно-правовой концепции военного положения, и при ее практической реализации необходимо понимать, что информационная доступность отдельных аспектов противодействия военным угрозам возможна только в том случае, если обеспечивается ограниченность или режимность отдельных его составляющих элементов.

Учет названных выше принципов, на наш взгляд, является объективной необходимостью. Данная система использовалась нами в настоящем исследовании при построении административно-правовой концепции военного положения.

Наряду с выделенной модульной концепцией военного положения и принципами реализации его административно-правовой концепции, полагаем необходимым отметить, что современный этап развития административного законодательства, науки административного права, а также особенности современного межгосударственного взаимодействия характеризуются появлением ряда новых факторов, которые не могут не учитываться при разработке административно-правовой концепции военного положения. К их числу относятся следующие факторы.

1. Необходимость уважения законных интересов всех участников международного общения. Только тогда, как отметил в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В. В. Путин, «...не пушки, ракеты или боевые самолеты, а именно нормы права будут надежно защищать мир от кровопролитных конфликтов»¹.

2. Современные условия характеризуются многократным увеличением объема поступающей информации в области военной безопасности государства. Поэтому возникает острая необходимость в постоянном комплексном мониторинге процессов, происходящих в мире, в стране и Вооруженных Силах, в непрерывном комплексном анализе обстановки и выработке вариантов реагирования на ее изменения. Учитывая это, в структуре Министерства обороны Российской Федерации в 2014 г. был создан постоянно действующий, единый по структуре для мирного и военного времени орган оперативного управления военной организацией государства – Национальный центр управления обороной Российской Федерации. Одной из основных задач данного органа является координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, имеющих задачи в области обороны (таких органов на сегодняшний день только на федеральном уровне более 50). Как отметил начальник Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации В. В. Герасимов, «...от эффективности решения любого, пусть даже незначительного вопроса в том или ином федеральном органе исполнительной власти, часто зависит итог выполнения масштабных комплексных мероприятий в области обороны»².

Главными принципами работы Национального центра являются: непрерывный сбор информации; непрерывный анализ обстановки; подготовка выводов и предложений руководству; координация и контроль

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/47173> (дата обращения: 29.09.2015).

² Герасимов В. В. Глава Генштаба объяснил как будет работать Центр управления обороной // Российская газета. – 2014. – 1 нояб.

выполнения всех мероприятий, проводимых в государстве по вопросам обороны. Таким образом, создание подобного органа в условиях мирного времени с закреплением за ним строго определенного круга полномочий говорит о необходимости заблаговременной подготовки всех элементов государства к любым вызовам и угрозам. С другой стороны, именно заблаговременность подобного органа объективно выводит его из круга чрезвычайных органов государственной власти, несмотря на то, что, по сути, он призван выполнять те же функции, что и Ставка Верховного Главнокомандования в годы Великой Отечественной войны.

3. Современные вооруженные конфликты, даже внутрисоветского характера, практически никогда не обходятся без соответствующей поддержки одной из противоборствующих сторон со стороны зарубежных государств. Об этом также говорил Президент Российской Федерации в своем Послании 4 декабря 2014 г.: «...поддержка сепаратизма в России из-за границы – и информационная, и политическая, и финансовая, и по линии спецслужб – была абсолютно очевидной и не оставляла сомнений в том, что нас с удовольствием пустили бы по югославскому сценарию распада и расчленения. Со всеми трагическими вытекающими отсюда последствиями для народов России»¹. Исходя из этого еще раз следует продумать основания использования военного положения и предусмотреть возможность использования данного административно-правового режима по более широкому диапазону причин и поводов.

4. Современная мировая обстановка, как в сопредельных с Российской Федерацией странах, так и в странах дальнего зарубежья, со всей очевидностью демонстрирует складывающуюся тенденцию последних десятилетий к агрессивному внешнему вмешательству во внутренние дела того или иного государства. В последнее десятилетие такие вмешательства приводили к достаточно трагичным последствиям, начиная от кратного увеличения числа террористических и экстремистских актов, заканчивая вооруженным захватом власти. Это диктует настоятельную необходимость переосмысления всего чрезвычайного законодательства, особенно регламентирующего специальные административно-правовые режимы. К сожалению, даже десятилетний период времени со дня принятия Федерального конституционного закона «О военном положении» приводит к снижению актуальности отдельных его положений. А что можно говорить о меж-

¹ Герасимов В. В. Глава Генштаба объяснил как будет работать Центр управления обороной // Российская газета. – 2014. – 1 нояб.

дународно-правовых актах по данному направлению, которые регламентируют, например, понятие и содержание категории «агрессия» и были приняты несколько десятилетий назад? Естественно, эта сфера законодательства нуждается в более динамичном развитии.

5. В качестве оснований использования военного положения Конституция Российской Федерации предусматривает два рода угроз – «агрессию» и ее «непосредственную угрозу». Если в отношении агрессии против Российской Федерации как основания объявления военного положения ситуация более или менее ясна, то непосредственная угроза такой агрессии, на наш взгляд, необоснованно отодвигается на второй план и не рассматривается как потенциальное основание использования военного положения. Вместе с тем, необходимость применения чрезвычайных мер может возникнуть не только при непосредственном вторжении на нашу территорию воинских формирований зарубежного государства. Последние годы показали, что вызовы государству могут выражаться, используя терминологию состава правонарушения, не только в форме действия, но и в форме бездействия. Так, в ответ на независимую внутреннюю и внешнюю политику Российской Федерации целый ряд государств вводит в отношении России определенные ограничительные меры. Несмотря на то, что традиционно подобные обстоятельства не входили в круг регулирования с помощью норм чрезвычайного законодательства, необходимость обеспечения социально-политической и экономической стабильности актуализирует использование всех средств обеспечения безопасности Российской Федерации.

6. При возникновении оснований использования военного положения эффективная реализация данного административно-правового режима может быть достигнута только путем централизации государственного управления в области обороны и безопасности. В этих обстоятельствах действующая в условиях мирного времени система государственного управления подлежит кардинальной трансформации. При распределении полномочий государственных органов в условиях военного времени имеющаяся горизонтальная или координационная система их построения должна преимущественно уступить место вертикальной или субординационной системе.

Сформированная авторская административно-правовая концепция военного положения, учитывая триединый подход к данному административно-правовому институту, является составной частью науки административного права, административного законодательства, а также системы средств обеспечения военной безопасности Российской Федерации и будет подробнее раскрыта в следующих разделах исследования.

Глава 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

2.1. Административно-правовой механизм действия режима военного положения

Исследование административно-правового регулирования военного положения, наряду с научными, имеет еще и ярко выраженные прикладные, практические предпосылки. Научность исследования рассматриваемой проблемы определяется наличием нормативно закреплённого института военного положения, включающего в себя целый ряд административно-правовых признаков, требующих как непосредственного предписания, так и государственной защиты. Вместе с тем, в процессе перехода военного положения из статичного явления в динамично развивающийся алгоритм административно-процессуальных действий, т. е. из его пассивного в активное состояние, происходит непосредственная реализация административно-правовых норм военного положения, что определяет несомненную практическую направленность исследования данной проблемы. По мере статичного проявления военного положения, т. е. увеличения временного интервала между его государственной реализацией, должна осуществляться деятельность государственных органов по совершенствованию его административно-правовой конструкции с учетом усложнения организационных, правовых и социальных процессов. Однако далеко не всегда такая деятельность государственных органов имеет место. Намного чаще реализация военного положения осуществляется путем спешного создания соответствующих административно-правовых норм уже в процессе развития административно-правовых отношений военного положения, что не может рассматриваться как эффективное административно-правовое регулирование.

Известно, что понятия «правовое регулирование» и «механизм правового регулирования» изначально были сформированы общей теорией права. В этой связи приобретает большое значение специфика данных институтов права не только применительно к конкретной правовой отрасли, например административному праву, но и в отдельных институтах данной отрасли. На наш взгляд, именно проецирование общепринятых правовых категорий сквозь призму отдельного административно-правового института позволяет увидеть и понять особенности базовых правовых категорий применительно к рассматриваемой проблематике. С другой стороны, подобный подход демон-

стрирует взаимосвязь различных отраслей российского права, а также место и роль отдельных правовых институтов в своей отрасли. Наиболее ярко особенности отдельного административно-правового института в сравнении с базовыми понятиями науки административного права проявляются при исследовании административно-правового режима военного положения. В данном разделе мы анализируем содержание военного положения и отдельных его элементов как объекта административно-правового регулирования, его действие во времени и в пространстве, а также особенности научного преломления отдельных компонентов административно-правового регулирования к данному институту. Учитывая практические потребности регулирования общественных отношений, отечественная административно-правовая наука накопила существенный объем материала, раскрывающего механизм административно-правового регулирования. Поэтому методологически верно, на наш взгляд, будет исследовать особенности правового регулирования военного положения от общего к частному, т. е. от общеправовой модели к административно-правовым ее характеристикам.

Общая теория права под правовым регулированием понимает целенаправленное воздействие на поведение людей, а также на общественные отношения с использованием правовых (юридических) средств¹. Ряд специалистов вводит в научный оборот понятие «механизм правового регулирования» как инструмент системного анализа, который направлен на повышение эффективности действия правовых норм². При таком подходе в структуре механизма правового регулирования особое место, наряду с правотворчеством, законностью и правопорядком, занимает правосознание, выступая как передаточное звено между общественным базисом и правовой системой. Не ставя под сомнение такой подход к понятию и, главное, к целевой установке механизма правового регулирования, отметим, что выделение в качестве обособленного элемента данного механизма правосознания показывает приверженность автора к пониманию социальной направленности правового регулирования. Это в полной мере применимо и к административно-правовому регулированию военного положения, несмотря на то, что отдельные компоненты данного института могут

¹ Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1998. С. 257.

² См.: Шабалин В. А. Системный анализ механизма правового регулирования // Советское государство и право. – 1969. – № 10. – С. 125.

поставить под сомнение социальную направленность его правового регулирования, поскольку основным объектом защиты все-таки выступает государство и его суверенитет. Вместе с тем, правосознание должно присутствовать в каждом звене данной системы и в качестве элемента обратной связи приводить ее в динамику, что в свою очередь вынуждает государство к более адекватной юридической защите общественных отношений. Процесс административного правотворчества позволяет перевести научно-правовые идеи и концепции в конкретные, четкие, внутренне согласованные правовые нормы, которые обязательно должны составлять упорядоченную систему правовых актов, регламентирующих все стороны военного положения, а также выполнять роль заблаговременно предусмотренных алгоритмов поведения граждан, должностных лиц и государственных органов на период военного времени, с четким определением поведения указанных субъектов в границах «должно – возможно – дозволено – запрещено». Законность выступает обязательным принципом реализации военного положения как метода деятельности государственных органов в рассматриваемых условиях и критерия оценки эффективности и достижения целей исследуемого административно-правового механизма. Наконец, правопорядок, по мнению В. А. Шабалина, является отражением уровня законности и состояния, упорядоченности всего механизма правового регулирования в целом¹.

В советской науке встречается мнение относительно следующей структуры механизма правового регулирования: 1) дозволения и запреты, являющиеся способами воздействия; 2) совершение действий либо воздержание от их совершения, выступающие в роли способа реализации; 3) правосубъектность, юридические факты и правоотношения как промежуточные звенья, направленные на последовательный перевод нормативности права в упорядоченность общественных отношений².

В. П. Казимирчук предложил рассматривать социальный механизм действия права³. Учитывая специфичность данного подхода, предполагающего отношение к механизму правового регулирования как к системе социальных факторов и методов социально-правового

¹ Шабалин В. А. Указ. раб. С. 126.

² См.: Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 50–55.

³ Казимирчук В. П. Социальный механизм действия права // Советское государство и право. – 1970. – № 10. – С. 37.

воздействия, которые обуславливают перевод предписаний правового характера в плоскость правомерного и социально активного поведения, применительно к административно-правовому регулированию деятельности государства в условиях военного времени считаем целесообразным позиционировать не все компоненты механизма правового регулирования в соответствии с данным подходом, однако в целом поддержать его элементы. Поскольку в условиях военного положения правовое регулирование затрагивает сферы поведения на всех уровнях действия, начиная от общества в целом, заканчивая коллективами, малыми социальными группами и конкретными личностями, особо важно выделение автором таких элементов, как: 1) доведение правовых норм и предписаний до всеобщего сведения; 2) направление поведения общества, коллектива, личности путем постановки в законах и иных правовых актах социально полезной цели; 3) социально-правовой контроль. На наш взгляд, именно эти элементы механизма административно-правового регулирования, заимствованные из социального подхода к данной правовой категории, применимы к военному положению, поскольку они отражают один из наиболее проблемных аспектов реализации данного административно-правового института – информационное сопровождение военного положения. В расширение такого подхода к элементам регулирования военного положения следует отметить, что в механизм административно-правового регулирования военного положения должны входить также такие компоненты, как управляющая система, представляющая собой структурированную систему субъектов и объектов государственного управления, посредством которой формируются и достигаются цели обеспечения безопасности государства; правовая система, включающая в себя нормативные правовые акты всех уровней, регламентирующие реализацию военного положения; совокупность политических, экономических, идеологических, организационных, правовых и иных предпосылок, опосредующих действие норм административного права в рассматриваемый период; информационные меры, формирующие поведение граждан в условиях военного положения. Подводя итог анализу данной концепции механизма административно-правового регулирования, отметим, что предложенная еще советской наукой схема социального действия права применима к административно-правовому регулированию военного положения лишь отчасти, поскольку предполагает ориентирование элементов данного механизма преимущественно на социальную реаль-

ность, т. е. на те обстоятельства, которые находятся вне правового поля. В свою очередь отношения, связанные с реализацией военного положения, имеют четко выраженный юридический характер. Поэтому предложение отдельных исследователей относительно необходимости рассмотрения механизма социального действия права в социологическом аспекте¹, имея в виду исследование социальных условий, находящихся вне правового механизма, включая среду его функционирования и социальные факторы и процессы, органически включенные в этот механизм, при анализе административно-правового регулирования военного положения приемлемо не в полной мере.

Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования традиционно выступает в качестве предмета административно-правового исследования. Отечественные ученые-административисты разработали соответствующий понятийно-категориальный аппарат, выделили признаки механизма административно-правового регулирования и его составляющие элементы². Вместе с тем, следует согласиться с профессором А. П. Шергиным в том, что в отечественной правовой доктрине представлены преимущественно исследования отдельных элементов механизма административно-правового регулирования (административно-правовые нормы, административные правоотношения и др.) либо вопросы механизма затрагиваются фрагментарно³. Таким образом, методологически следует определить взаимосвязь правовых режимов в целом, и административно-правового режима военного положения в частности, с элементами механизма административно-правового регулирования.

С. С. Алексеев под механизмом правового регулирования понимает «...взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»⁴. Применительно к административно-

¹ См., например: Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976. С. 248.

² Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1961; Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1981; Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2001. С. 307–322; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. М., 2002. Т. 1. С. 397.

³ Шергин А. П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. – 2009. – № 1.

⁴ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1961. С. 30.

правовому режиму военного положения содержание данного понятия представляет интерес тем, что, во-первых, в структуру механизма правового регулирования включены «все юридические средства»; во-вторых, эти средства обладают способностью «правового воздействия на общественные отношения». Учитывая специфику общественных отношений, связанных с реализацией военного положения, необходимо из всей совокупности правовых средств, оказывающих регулирующее воздействия в повседневных условиях, определить те, которые в условиях военного времени приобретут качественно иной смысл. На наш взгляд, к элементам механизма административно-правового регулирования, в полной мере оказывающим регулирующее воздействие в условиях военного положения, следует отнести административно-правовые нормы, административные правоотношения, акты применения норм административного права и способы административно-правового регулирования (дозволение, разрешение, запрет). Комплексность общественных отношений, нуждающихся в должном правовом регулировании в условиях военного положения, требует включение в процесс правового регулирования не только средств, включенных в систему административного права, но и многих других отраслевых средств (конституционных, уголовно-правовых, гражданско-правовых и др.). Однако, учитывая отраслевую принадлежность проводимого исследования, на протяжении всего процесса построения концепции военного положения мы уделим внимание в большей степени административно-правовым средствам правового регулирования. Содержание предмета административного права, а именно: организация и деятельность исполнительных и иных органов публичной власти, определяет специфику каждого из элементов механизма административно-правового регулирования. Причем, что особо актуально при исследовании особенностей административно-правового регулирования военного положения, предметом административного права выступает не просто организация и деятельность органов публичной власти, а система отношений публичной администрации с гражданами и организациями¹.

Особое место в системе элементов механизма административно-правового регулирования занимают нормы административного права. Наряду с нормами иных отраслей системы российского права, административно-правовые нормы являются «определяющим звеном» ме-

¹ См.: Бахрах Д. Н. О предмете административного права России // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 36.

ханизма административно-правового регулирования, «составляют нормативную основу» и «осуществляют нормирование общественных отношений, вносят упорядоченность в регулируемые отношения»¹. Именно задача по упорядочению административных правоотношений в условиях военного положения определяет специфику норм административного права, их отличительные особенности и виды от повседневных условий функционирования органов публичного администрирования. В данных обстоятельствах из широчайшего диапазона классификаций административно-правовых норм более четко выделяются по способу регулирования – обязывающие и запрещающие нормы. По форме выражения нормы административного права, регулирующие административные правоотношения в условиях военного времени, также имеют свою специфику. Так, наряду с нормами закона, административные правоотношения военного положения в значительном объеме регулируются подзаконными и ведомственными актами. Причем специфика данной области определяет необходимость ограничения доступа к соответствующей информации, что влечет наложение на нее различного рода грифов секретности.

Административные правоотношения как элемент механизма административно-правового регулирования военного положения также имеют свою, не просто отраслевую, а внутриотраслевую специфику применительно к рассматриваемым условиям правового регулирования. Это связано со спецификой каждого из элементов административных правоотношений, поскольку особенности объекта правоотношений, субъектов, вступающих в данные правоотношения, в первую очередь юридических фактов, выступающих основанием их возникновения, изменения или прекращения, определяют и особенности самих административных правоотношений. Не случайно административные правоотношения называют «конкретизатором предписаний административно-правовых норм»². Как мы уже отметили выше, нормы административного права в условиях военного положения выражаются чаще всего в виде обязываний и запретов, соответственно и правоотношения, урегулированные данными нормами, а тем более, в процессе применения норм административного права уполномоченными органами публичной власти проявляют их характерные особенности. Так, в качестве субъектов административных правоотношений военного положения выступают, с одной стороны, органы

¹ Шергин А. П. Указ. раб. С. 57.

² Там же. С. 62.

государственной власти и органы военного управления, наделенные в рассматриваемых условиях дополнительными правами, с другой — граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностные лица, чьи права и свободы для обеспечения обороны страны и безопасности государства могут ограничиваться либо на них могут возлагаться дополнительные обязанности. Таким образом, в качестве характерной черты механизма административно-правового регулирования военного положения выступает особое сочетание дозволения, разрешения и запрета, с преимущественным преобладанием последнего. Роль и место административных правоотношений в структуре механизма административно-правового регулирования военного положения определяется тем, что с их помощью осуществляется реализация полномочий органов исполнительной власти. Применительно к рассматриваемым условиям речь идет о целом комплексе направлений исполнительной и распорядительной деятельности: обеспечение режима военного положения органами государственной власти и военного управления; применение мер по организации производства продукции (выполнению работ, оказанию услуг) для государственных нужд, обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований, создаваемых на военное время, и для нужд населения; привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения; компетенционные изменения в деятельности Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения; изменение административно-правового статуса граждан и организаций на период военного положения и др. Наряду с указанными особенностями административных правоотношений, обладают своеобразием и юридические факты, установленные административно-правовыми нормами и служащие основаниями для возникновения, изменения или прекращения административных правоотношений военного положения. Это выражается в преобладании юридических фактов в форме действия, выражающегося либо в акте прямой агрессии против Российской Федерации, либо в совершении действий, указывающих на непосредственную угрозу такой агрессии.

Особое место в структуре механизма административного правового регулирования военного положения занимают акты применения норм административного права. По мнению профессора А. П. Шергина, акты применения определяют «властность» административно-правовых норм, «конкретизируют нормативные предписания» к конкретным жизненным ситуациям¹. В процессе реализации военного положения с помощью актов применения норм административного права осуществляется оперативное управление по различным вопросам, определяются обязанности физических и юридических лиц в рассматриваемых условиях.

Одним из ключевых элементов структуры механизма административно-правового регулирования военного положения выступают способы регулирования. Именно выбор соответствующего способа правового регулирования в условиях военного положения определяет режимный характер всех остальных элементов механизма – и административно-правовых норм, и отношений, и актов применения норм административного права. Несмотря на то, что в отличие от других отраслей права, имеющих свой способ правового регулирования, административное право использует весь комплекс правовых способов. В условиях военного положения этот перечень претерпевает определенные изменения. Так, дозволение как способ административно-правового регулирования военного положения отражено в ст. 18 ФКЗ «О военном положении» в виде формулировки о том, что в период действия военного положения граждане пользуются всеми установленными правами и свободами человека и гражданина за исключением прав и свобод, которые могут быть ограничены в рассматриваемых условиях. Статья 19 содержит схожую формулировку, касающуюся прав организаций в условиях военного положения. Вместе с тем, указанные статьи содержат абсолютно конкретный перечень обязанностей и граждан и организаций в условиях военного положения, более того, ст. 15 ФКЗ «О военном положении» предусматривает 19 возможных мер, применяемых на территории, на которой введено военное положение, выражающихся в виде конкретных обязываний или запретов. Таким образом, несмотря на ключевое место дозволения в системе способов административно-правового регулирования, в условиях военного положения приоритетными являются жесткие императивные предписания в виде запретов и ограничений.

Исходя из того, что военное положение является инструментом перевода деятельности государственного механизма на работу в

¹ Шергин А. П. Указ. раб. С. 57–62.

условиях военного времени в случае агрессии против Российской Федерации или ее непосредственной угрозы, в целях упорядочения данных общественных отношений и придания им правового характера необходимо, чтобы административно-правовое регулирование военного положения определялось, в первую очередь, соответствием выбранных правовых инструментов поставленной задаче, не возможностью, а необходимостью принятия административно-правовых норм, содержащих соответствующие предписания и запреты. Административно-правовое регулирование военного положения есть один из элементов правового регулирования деятельности государства в рассматриваемых условиях, поскольку данная деятельность нуждается в правовом регулировании и с помощью иных отраслевых средств. Таким образом, это часть более широкого и сложного процесса, которым является правовое регулирование военного положения.

Об эффективности административно-правового регулирования военного положения, да и самого административно-правового режима военного положения, можно говорить только в том случае, если теоретико-правовая конструкция «военное положение» перерастает в административно-правовой режим путем последовательного перехода из стадии научного обоснования в стадию правового закрепления и, наконец, в стадию реализации. Каждая названная стадия является концептуальной основой для определения трех уровней исследования военного положения.

Самостоятельность уровня исследования научного обоснования военного положения определяется сложностью и многоаспектностью данного административно-правового института и тем, что военное положение как административно-правовая категория, выступая средством достижения цели безопасности государства, нуждается в должном научном понимании с использованием всего арсенала научных знаний. На данной стадии роль науки административного права заключается в определении наиболее эффективных средств, необходимых для решения задач военного положения. На основе полученных знаний формулируются рекомендации, которые должны стать основой для следующей стадии – правового закрепления.

Правовое закрепление как стадия административно-правового регулирования военного положения характеризуется преимущественной императивностью норм административного права в данной области общественных отношений. Выражаясь в виде предписаний и запретов, нормы административного права отражают государственный интерес в противодействии агрессии против Российской Федерации с соблюде-

нием прав и свобод иных участников административных правоотношений. Специфика данного этапа заключается в недостаточной заблаговременной проработке правового поля перевода государства на работу в условиях военного времени, что послужило бы более качественному развитию административно-правовых закономерностей военного положения с определением четких границ такой регламентации.

Реализация военного положения как самостоятельный этап административно-правового регулирования обусловлен тем, что, получив административно-правовое закрепление, военное положение находится в арсенале государства до момента возникновения обстоятельств, послуживших основаниями к использованию соответствующих чрезвычайных мер. После возникновения таких обстоятельств военное положение заявляет о себе посредством материальных и процессуальных особенностей введения, действия и прекращения, организации чрезвычайных органов государственной власти и в иных формах, находясь во взаимосвязи и с юридическим фактом, послужившим основанием для его реализации, и со своим правовым выражением в соответствующей норме административного права. Административно-правовой анализ каждого из приведенных этапов административно-правового регулирования осуществляется по целому ряду критериев, начиная от морально-этического содержания административно-правовых норм военного положения и деятельности, например, военных трибуналов, заканчивая ответственностью субъектов административных правоотношений за нарушение режимных требований. Мероприятия, сопровождающие военное положение на каждом из рассмотренных этапов, в своей совокупности представляют целостный механизм административно-правового регулирования военного положения, без которого невозможно использование данного административно-правового режима.

Правовое регулирование следует рассматривать как процесс, длящийся во времени. При этом административно-правовое регулирование военного положения есть динамичный процесс, начиная от административного правотворчества, заканчивая реализацией норм административного права. Он возникает с момента издания уполномоченными органами государственной власти норм административного права, определяющих содержание военного положения, возведения в закон и придания соответствующих юридических форм правовым нормам. На данном этапе правового регулирования участники административно-правовых отношений ориентируются на достижение поставленных целей и предупреждаются о возможных негативных по-

следствиях неисполнения установленных предписаний. Поэтому принципиальным является своевременное и качественное информирование граждан о наступлении чрезвычайных обстоятельств и мерах, предпринимаемых для их устранения, поскольку в указанных обстоятельствах права и свободы граждан наиболее уязвимы. Наряду с другими правовыми средствами, предназначенными для устранения указанных обстоятельств, особое место занимает административно-правовой режим военного положения.

Административно-правовое регулирование военного положения предполагает целенаправленную деятельность государства, включающую следующие стадии:

1) административное правотворчество, преследующее целью создание правовых норм, регламентирующих общественные отношения в условиях военного положения;

2) возникновение после принятия соответствующих административно-правовых норм, действующих во времени, пространстве и по кругу лиц, субъективных прав и юридических обязанностей участников административных правоотношений;

3) непосредственная реализация субъективных прав и обязанностей участников административных правоотношений, происходящая в процессе действия военного положения;

4) применение административно-правовых норм, сопровождающее осуществление чрезвычайных мер военного положения.

Для того чтобы представить содержание административно-правового регулирования военного положения с учетом его временных и территориальных характеристик, необходимо исследовать действие административно-правовых норм военного положения во времени и пространстве.

Рассматривая действие военного положения во времени следует отметить, что продолжительность действия данного административно-правового режима, как правило, не ограничивается действием единственного основания для его использования – чрезвычайной обстановки военного характера. Исходя из потенциальной возможности объявления военного положения по причине не только агрессии, но и непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации можно предположить, что периодом действия военного положения является более длительный временной отрезок, чем сами военные действия. С другой стороны, о несовпадении действия военного положения во времени с чрезвычайной обстановкой военного характера говорит и то, что чрезвычайные меры военного положения могут продол-

жать действовать и спустя определенное время после завершения военных действий, в целях стабилизации обстановки, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. В соответствии со ст. 87 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является единственным субъектом государственной власти, наделенным правом объявлять военное положение как на всей территории Российской Федерации, так и в отдельных ее регионах. Данное положение Конституции России не является правовой новеллой, поскольку подобное право главы государства применять в установленных законом случаях определенный круг чрезвычайных мер широко используется и в законодательстве зарубежных стран. Подобные положения являются предметом анализа в соответствующем разделе нашего исследования. Однако в качестве примера наделения главы государства определенным кругом чрезвычайных полномочий можно привести Конституцию Индии, предусматривающую возможность введения на всей территории государства или в отдельных ее штатах института президентского правления¹. Основанием введения президентского правления являются обстоятельства чрезвычайного характера, связанные с невозможностью осуществления обычными органами государственной власти своих полномочий. В этом случае Президент Союза на срок до 6 месяцев возлагает на себя все или часть полномочий органов государственной власти, причем только исполнительной ее ветви, конкретного штата. Функции законодательной власти региона передаются Союзному парламенту. Данные трансформации полномочий государственных органов на период чрезвычайной обстановки по времени ограничены действием самой чрезвычайной ситуации и при ее ликвидации они утрачиваются, а нормальные условия функционирования государства восстанавливаются.

Действие военного положения во времени и пространстве предполагает обязательное закрепление в законодательстве содержательной характеристики юридического факта, являющегося основанием для применения чрезвычайных мер военного положения. На первый взгляд, таким юридическим фактом является принятый во исполнение положений Конституции Российской Федерации указ Президента Российской Федерации о введении военного положения на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях. Однако при более глубоком анализе процессуальных особенностей введения военного положения в качестве такого юридического факта

¹ См.: Основы конституционного права Индии // Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М. : Юрист, 1997. С. 516.

следует назвать одобрение указа Президента Российской Федерации о военном положении обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Именно обязанность Президента Российской Федерации при принятии решения о введении военного положения незамедлительно сообщить об этом в обе палаты российского парламента, а также дальнейшая процедура утверждения данного указа Советом Федерации, на наш взгляд, является гарантией соблюдения прав и законных интересов всех участников административных правоотношений, на которых распространяется действие режимных мер. Следует согласиться со сторонниками точки зрения относительно актуальности закрепления в законодательстве подобной процедуры утверждения указа Президента Российской Федерации о введении военного положения Советом Федерации, поскольку именно с помощью данной процедуры указ Президента из формального акта становится документом, обладающим юридической силой¹.

Совет Федерации в течение 48 часов должен рассмотреть указ Президента о введении военного положения и большинством голосов принять одно из двух решений: об утверждении указа либо его не утверждении. По результатам голосования принимается либо постановление Совета Федерации об утверждении указа Президента о введении военного положения, либо рассматриваемый указ не утверждается, если большинство от общего числа членов Совета Федерации проголосовало против его утверждения. При утверждении указа в целях информационного сопровождения военного положения осуществляется незамедлительная рассылка постановления Совета Федерации для исполнения во все заинтересованные государственные структуры. В случае не утверждения указа Президента о военном положении возможно создание согласительной комиссии для устранения имеющихся разногласий.

В специальной литературе встречается мнение относительно возможности обращения Президента Российской Федерации до введения военного положения к руководству государства, чьи действия расцениваются как основание для введения военного положения². Суть данного обращения должна сводиться к предупреждению и требованию о прекращении противоправных действий в установленные в обращении сроки. В целом поддерживая данную позицию, отметим, что

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 275–276.

² Дьяченко И. Л. Конституционные основы государственного управления в условиях военного положения. Ростов н/Д, 2000. С. 76–77.

возможны обстоятельства, требующие принятия неотложных мер для отражения агрессии против Российской Федерации. В таком случае очевидно, что военное положение должно вводиться незамедлительно, без предупреждения.

Юридическим фактом, который является основанием для применения военного положения, является указ главы государства о введении одного из рассматриваемых режимов. Большая часть современных законов, регламентирующих данные обстоятельства, предъявляет достаточно четкие требования и к административной процедуре разработки и принятия данного документа, и к его содержанию. Приведем сравнительную характеристику содержания указов президентов о введении военного положения, предусмотренных законодательством России, Украины и Беларуси.

В указе Президента Российской Федерации о введении военного положения должны быть определены: основания введения военного положения; дата и время, с которых начинает действовать военное положение; границы территории, на которой вводится военное положение¹.

Интересное, на наш взгляд, требование к содержанию соответствующего указа предусмотрено в Законе Республики Беларусь от 13 января 2003 г. № 185-З «О военном положении»². Статья 6 данного закона предусматривает, что в указе Президента Республики Беларусь о введении военного положения, как правило, определяются: обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения; силы и средства, обеспечивающие режим военного положения; перечень мер по обеспечению режима военного положения; государственные органы и органы военного управления, ответственные за осуществление мер по обеспечению режима военного положения, а также полномочия указанных органов по применению этих мер; дата и время, с которых начинает действовать военное положение, а также время вступления указа в силу.

Обращает на себя внимание то, что законодатель в содержание данной статьи добавил словосочетание «как правило», т. е. можно сделать вывод о том, что содержание указа может быть и другим, не включающим в себя части приведенных требований.

¹ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 5, ст. 375.

² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 8, 2/934.

В указе Президента Украины о введении военного положения указываются: обоснование необходимости введения военного положения; границы территории, на которой вводится военное положение, время введения и срок, на который он вводится; задания военного командования, органов государственной власти и органов местного самоуправления по внедрению и осуществлению мер правового режима военного состояния; исчерпывающий перечень конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые временно ограничиваются в связи с введением военного положения, а также перечень временных ограничений прав и законных интересов юридических лиц с указанием срока действия этих ограничений; другие вопросы¹.

Анализ содержания указа Президента о введении военного положения показывает, что при всем разнообразии данных предписаний общим является требование, касающееся обязанности указать обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения, дату и время, с которых начинает действовать военное положение, а также границы территории, на которой оно вводится. Вместе с тем, более обоснованной видится позиция украинского и белорусского законодателей, которые в качестве обязательного требования указали на необходимость приведения исчерпывающего перечня конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые временно ограничиваются в связи с введением военного положения, а также перечня временных ограничений прав и законных интересов юридических лиц с указанием срока действия этих ограничений. Учитывая более сложную квалификацию непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации как основания объявления военного положения по сравнению с актом прямой агрессии, целесообразно формулировать более полное обоснование необходимости введения военного положения в указе Президента Российской Федерации. Наряду с изложенными выше положениями указа, более подробное регламентирование иных его сторон, по нашему мнению, будет способствовать увеличению эффективности предпринимаемых мер. Так, на наш взгляд, нуждается в более подробной регламентации перечисление и обоснование чрезвычайных мер, направленных на подготовку, устранение и отра-

¹ Закон Украины от 6 апреля 2000 г. № 1647-III «О правовом режиме военного положения» с изменениями и дополнениями, внесенными законами Украины от 3 апреля 2003 г. № 662-IV, от 25 декабря 2008 г. № 803-VI, от 21 января 2010 г. № 1836-VI, от 7 октября 2010 г. № 2592-VI, от 13 апреля 2012 г. № 4652-VI, от 17 мая 2012 г. № 4765-VI, от 2 октября 2012 г. № 5404-VI // Официальный вестник Украины. – 2000. – № 17, ст. 691, код акта 15780/2000.

жение агрессии или ее непосредственной угрозы с описанием их содержания; перечень органов государственной власти, уполномоченных на реализацию мер военного положения, с определением пределов их полномочий, а также установлением конкретных видов юридической ответственности за превышение данных пределов. В качестве самостоятельного раздела указа необходимо предусмотреть временные и территориальные границы военного положения с обязательным отражением времени начала действия чрезвычайных мер и их отмены. При устранении причин и условий, способствовавших обращению к чрезвычайным мерам военного положения, соответствующий режим должен быть в кратчайшие сроки отменен, причем также указом Президента Российской Федерации. Как мы уже отмечали, подробная регламентация в указе о введении военного положения исчерпывающего перечня прав граждан, подлежащих ограничению, а также возможных дополнительных обязанностей будет являться гарантией их соблюдения на период военного времени. Более высокой организации осуществления режимных мероприятий, на наш взгляд, будет способствовать определение видов и размера санкций за нарушение мер военного положения, а также общеобязательных приказов и распоряжений, изданных на период военного времени.

Действие военного положения во времени характеризует еще один важный правовой признак – момент объявления данного административно-правового режима. Отечественная и зарубежная правоприменительная практика свидетельствует, что объявление военного положения:

1) может совпасть с моментом возникновения чрезвычайного события военного характера. Например, в первый же день Великой Отечественной войны – 22 июня 1941 г. – был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении»¹;

2) не совпадает с началом возникновения юридического факта (события), а осуществляется позднее, в ходе его развития. Такая практика может свидетельствовать либо о неподготовленности административно-правовых норм о военном положении к их непосредственной реализации, либо о нерешительности политических сил государства, призванных обеспечить его безопасность, в том числе от военных угроз. Как правило, применение военного положения в ходе осуществления военных действий не может обеспечить полноценную эффективность соответствующих норм административного права, поскольку именно

¹ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 5 т. М. : Политиздат, 1968. Т. 3. С. 35–37.

принцип своевременности применения мер, направленных на создание правового поля для отражения агрессии против Российской Федерации является одним из показателей эффективности административно-правового регулирования в рассматриваемых условиях;

3) вводится до начала агрессии против Российской Федерации. Подобная ситуация стала возможной благодаря предусмотренной Конституцией Российской Федерации возможности объявлять военное положение не только в случае агрессии против России, но и в случае ее непосредственной угрозы. С позиции административно-правового регулирования данная правовая ситуация является, на наш взгляд, не вполне логичной, поскольку при наличии фактического основания введения военного положения отсутствует юридический факт, который мог бы служить основанием для возникновения административных правоотношений военного положения. В соответствующем разделе исследования мы более подробно остановились на анализе такого основания введения военного положения, как непосредственная угроза агрессии против Российской Федерации. Поэтому, рассматривая особенности административно-правового регулирования военного положения с точки зрения его действия во времени, следует подчеркнуть, что начало действия чрезвычайных мер до начала военной агрессии подлежит строжайшей регламентации как в плане достаточности подобных оснований, так и в вопросах перечня мер военного положения, которые могут быть использованы в данном случае.

В идеальной модели законодательного закрепления военного положения все нормативные акты, регламентирующие данный административно-правовой режим, должны быть приняты заблаговременно, что является показателем ответственности государственных структур за обеспечение безопасности в случае возникновения соответствующих угроз. При таком подходе к чрезвычайному законодательству государство уже обладает всем перечнем нормативных правовых актов различной юридической силы, которые при возникновении агрессии или ее непосредственной угрозы подлежат всеобщему опубликованию (за исключением тех актов, которые содержат конфиденциальную или иную ограниченную к обороту информацию) и, учитывая их особую важность и неотложность, вступают в действие немедленно после обнародования. Поэтому возникает вопрос относительно сроков вступления в законную силу нормативных правовых актов о военном положении, которые разрабатываются уже в ходе ведения военных действий. Логично предположить, что в таком случае срок

перевода военного положения из статичного состояния в динамичное должен указываться в самом указе Президента Российской Федерации о его введении. В случае отсутствия подобного указания в нормативном правовом акте начальным моментом действия военного положения должно считаться доведение информации об объявлении данного административно-правового режима, а также о вводимых ограничениях до сведения населения с использованием возможностей СМИ, а также опубликования указа в официальных федеральных, региональных и местных печатных изданиях.

Не вызывает сомнения тот факт, что и агрессия, и непосредственная угроза агрессии против Российской Федерации являются однородными объекту основаниями объявления военного положения, поскольку, отличаясь друг от друга статичной или динамичной угрозой, посягают на безопасность Российской Федерации. Поэтому можно говорить о единственном основании военного положения – чрезвычайной обстановке военного характера, которая, однако, может быть представлена в двух ранее отмеченных формах. Учитывая данное основание, сам административно-правовой режим военного положения следует рассматривать, с одной стороны, как правовое последствие данной чрезвычайной обстановки с обязательным установлением причинно-следственной связи между ними, с другой – как средство, необходимое для устранения самой чрезвычайной обстановки и ее последствий. Отсюда следует требование к моменту окончания действия военного положения во времени: при устранении чрезвычайной обстановки военного характера и связанной с ней угрозы для безопасности Российской Федерации ликвидируется необходимость в тех средствах, которые для этого применялись, в том числе необходимость административно-правового режима военного положения – он должен быть отменен. Исходя из этого принципиальным является вопрос определения окончания действия чрезвычайной обстановки военного характера, послужившей основанием для использования военного положения. Определение момента окончания такой обстановки является, на наш взгляд, достаточно субъективным, хотя необходимость соблюдения прав и законных интересов участников административных правоотношений военного положения требует четкой правовой оценки складывающейся обстановки с целью недопущения продолжения действия чрезвычайных мер сверх минимально возможного временного лимита. В любом случае определение временной границы действия военного положения входит в компетенцию

руководства страны в лице Президента Российской Федерации с учетом полной объективной и всесторонней оценки складывающейся ситуации. Положительное решение данного вопроса автоматически влечет за собой принятие решения об отмене военного положения и сопутствующих ему чрезвычайных мер. Однако возможны ситуации, и правоприменительная практика и опыт нашего государства по использованию военного положения подтверждают это, когда, несмотря на устранение чрезвычайной обстановки, сохраняется необходимость в отдельных чрезвычайных мерах военного положения, и его действие распространяется еще некоторое время на всей территории государства или в отдельных его регионах. Сказанное можно проиллюстрировать следующими примерами. Несмотря на победоносное завершение Великой Отечественной войны, постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1945 г. был отменен целый ряд указов, которыми в ходе военных действий военное положение объявлялось во многих, однако не во всех, районах СССР¹. Однако ряд регионов СССР, например Литва, Латвия, Эстония, западные области Украины и Белоруссии, продолжали оставаться под действием военного положения еще некоторое время после завершения войны с внешним противником. Еще одним ярким примером действия военного положения во времени может послужить ретроспективный анализ практики введения военного положения на транспорте в годы Гражданской войны и иностранной военной интервенции. Военное положение на объектах железнодорожного транспорта было объявлено в ноябре 1918 г. в связи с необходимостью мобилизации всех сил и средств данной важнейшей в военное время отрасли на нужды фронта, в том числе касающиеся бесперебойной доставки в прифронтовые районы необходимого имущества². В конце 1920 г. военные действия на фронтах гражданской войны в основном завершились. Однако, несмотря на это, обстановка на железнодорожном транспорте продолжала оставаться чрезвычайной, поскольку от объектов транспортной инфраструктуры зависела эффективность решения целого ряда задач уже после окончания войны: во-первых, необходимость демобилизации многомиллионной армии; во-вторых, борьба с бандитизмом; в-третьих, необходимость восстановления народного хозяйства. Учитывая такую обстановку, в целях наведения должного порядка и содействия осуществлению возложенных задач административно-

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1945. – № 71.

² СУ РСФСР. – 1918. – № 86, ст. 895.

правовой режим военного положения на железных дорогах продолжал действовать до 1923 г.

Подводя итог анализу действия военного положения во времени, выделим основной принцип данного административно-правового режима – его временный характер. Поскольку чрезвычайная обстановка военного характера, в отличие от повседневной государственной и общественной жизни, характеризуется значительно менее продолжительным сроком действия, то и вызванные данной обстановкой чрезвычайные меры военного положения необходимы и полезны при возникновении и развитии данной чрезвычайной обстановки, но излишни и вредны, когда чрезвычайные обстоятельства устранены и вступают в действие нормальные условия функционирования государства и общества.

Военное положение не случайно относится к группе специальных административно-правовых режимов. Находясь в арсенале государства, соответствующие чрезвычайные меры военного положения применялись достаточно широко. Однако всегда это происходило в сложные для государства исторические периоды для обеспечения обороны страны, охраны общественного порядка и обеспечения безопасности. Рассмотренные выше характеристики военного положения наглядно демонстрируют временный характер данного режима, поскольку при применении в различных местностях, на транспорте, на отдельных объектах промышленности, в различные временные периоды и по различным основаниям он никогда не рассматривался как постоянный, основной или единственный правовой режим, исключаящий обычный правопорядок во всей стране. Несмотря на сложнейшие обстоятельства функционирования государства в условиях военного времени, даже использование военного положения не означало отмену или исключение общего правопорядка, а лишь влекло в известной степени видоизменение данных правил, а многие регионы государства вообще никогда не объявлялись на военном положении.

Не менее актуально, наряду с моментом введения военного положения и применения соответствующих чрезвычайных мер, определение временного периода окончания их действия. Несомненно то, что отмена всех чрезвычайных мер военного положения и восстановление в полном объеме повседневного правопорядка по времени должны совпасть с моментом снятия самого военного положения. Однако в процессе административно-правового регулирования военного положения по окончании действия чрезвычайной обстановки возможны

два юридически значимых факта, связанных с правотворческой деятельностью по изданию нормативных и индивидуальных актов управления, которые могут оказывать действие и после отмены военного положения.

1. Отмена военного положения должна повлечь автоматическую отмену всех общеобязательных нормативных актов управления, принятых в условиях чрезвычайной обстановки.

2. Более сложная ситуация видится в связи с изданием специальных индивидуальных актов управления, например постановлений о привлечении к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения в условиях военного времени. На наш взгляд, само целевое предназначение индивидуальных актов управления предполагает индивидуальный подход к сохранению или отмене правовых последствий такого акта после отмены военного положения. Очевидно, что в рассматриваемых условиях негативные последствия для лица, в отношении которого в условиях военного положения был принят соответствующий акт, выражаются в необходимости применения соответствующего вида административного наказания. Поэтому все индивидуальные акты, связанные с привлечением граждан к административной ответственности в условиях военного положения, следует классифицировать по признаку противоправности того или иного деяния в условиях военного времени. Исходя из такого подхода все административные правонарушения в условиях военного положения можно объединить в две самостоятельные группы: квалифицируемые как административно наказуемые деяния и в повседневных условиях; специально криминализованные деяния, применительно к обстановке военного времени. Окончание действия военного положения с учетом указанной классификации будет осуществляться по-разному. В случае совершения лицом в условиях чрезвычайных обстоятельств административного правонарушения, состав которого предусмотрен в действующем законе в мирное время, исполнение административного наказания не подлежит приостановлению или отмене, за исключением случаев увеличения размера санкции соответствующей статьи в рассматриваемых условиях, например исполнения административного ареста, который в условиях чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции может увеличиваться с 15 до 30 суток. Таким образом, в плане оставления в силе постановления о привлечении лица к административной ответственности данный акт управле-

ния сохраняет свою юридическую силу и после отмены рассматриваемого административно-правового режима. Однако применительно к размеру санкции, на наш взгляд, следует рассматривать отмену военного положения как юридический факт, за которым должен последовать возврат к размерам административных наказаний, предусмотренных в мирное время. Несколько иная ситуация имеет место в случае привлечения лица к административной ответственности за те правонарушения, которые признаны противоправными и наказуемыми только на период военного времени. В этом случае отмена военного положения должна повлечь и автоматическую отмену противоправности соответствующего деяния, а следовательно, и прекращение исполнения постановления о привлечении к административной ответственности за его совершение. Освобождение от ответственности при совершении в условиях военного положения преступления даже после отмены военного положения возможно только путем издания актов амнистии либо признания отдельных составов преступлений, не представляющих значительной опасности, декриминализированными вследствие изменения обстановки. Таким способом 7 июля 1945 г. были отменены все неисполненные постановления о привлечении к ответственности в виде штрафа в связи с окончанием Великой Отечественной войны¹.

Отдельно следует остановиться на анализе особенностей действия военного положения в пространстве. Учитывая специальные задачи, стоящие перед данным административно-правовым режимом, а также его применение в обстоятельствах, связанных с обороной государства, обеспечением охраны общественного порядка и безопасности, руководство страны принимает решение о его объявлении в тех местностях, где действие соответствующих чрезвычайных мер даст наибольший эффект в преодолении возникшей чрезвычайной обстановки.

Несмотря на то, что отечественное законодательство допускало и допускает возможность использования чрезвычайных мер военного положения на территории как отдельных регионов государства, так и на общегосударственном уровне, правоприменительная практика показывает достаточно взвешенный и минимально возможный перечень территорий, которые объявляются на военном положении даже в сверхсложные исторические периоды. Так, даже величайшая опасность, возникшая в результате нападения гитлеровской Германии на

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1945. – № 39.

СССР, побудила руководство страны объявить военное положение лишь на части территории СССР. Ни одного дня вся территория страны не объявлялась на военном положении. Учитывая территориальную расположенность регионов, а также степень военной опасности, с начала военной агрессии и до окончания войны на военном положении были объявлены только 9 союзных республик, 19 областей и краев РСФСР и 4 АССР¹.

Каков же основной принцип определения территории действия военного положения? На наш взгляд, основным критерием определения территориальной границы действия соответствующих чрезвычайных мер является расположенность региона в непосредственной близости от фронта либо его особо важное значение в связи с военными действиями.

Наиболее яркая иллюстрация приведенного критерия возможна путем исследования исторического опыта нашего государства по использованию военного положения. Во-первых, следует привести пример периода Гражданской войны и иностранной военной интервенции. События весны 1920 г., когда в результате агрессии в отношении Советской России со стороны Польши и захвата ряда городов Украины, ВЦИК и СТО РСФСР 11 мая 1920 г. объявили военное положение на территории 24 западных и центральных губерний России² – Петроградской, Московской, Иваново-Вознесенской, Нижегородской, Тульской, Орловской и ряде других областей, на которые возлагался огромный объем задач по снабжению фронта вооружением, продовольствием и обмундированием. 28 мая военное положение было объявлено на территории Казанской губернии³, 21 июля – Курской губернии⁴.

Подобный принцип определения территории действия военного положения был применен и в период Великой Отечественной войны. С первого дня войны военное положение было объявлено в 7 союзных республиках и на территории РСФСР в 14 областях, ставших театром военных действий либо расположенных от него в непосредственной близости⁵.

¹ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 5 т. М. : Политиздат, 1968. Т. 3. С. 35–37.

² СУ РСФСР. – 1920. – № 43, ст. 190.

³ СУ РСФСР. – 1920. – № 52, ст. 230.

⁴ Приказ РВСР от 8 августа 1920 г. № 1464.

⁵ Известия. – 1941. – 24 июня.

Анализ теории военного положения и правоприменительной практики его использования позволяет решить важнейшую задачу исследования административно-правового регулирования военного положения – определить разницу между военным временем как чрезвычайной обстановкой, существовавшей в тот период для всей нашей страны, и военным положением как административно-правовым режимом, вводимым лишь в отдельных регионах государства. Понимание этой разницы необходимо для вывода о том, что даже чрезвычайная обстановка военного характера далеко не всегда влечет введение военного положения, поскольку последнее вводится только там, где, по мнению руководства страны, его меры являются необходимыми.

2.2. Явные и неявные проявления административно-правового режима военного положения в системе науки административного права

Одним из важных элементов, составляющих триединое понимание административно-правового режима военного положения, является его исследование в тесной взаимосвязи с другими правовыми феноменами науки административного права. Причем, если отдельные правовые явления, которые традиционно включены в административно-правовую науку, имеют явное взаимоотношение с военным положением, то исследование военного положения в тесном взаимодействии с другими административно-правовыми институтами не является столь явным и для его анализа необходимо более пристальное сравнительно-правовое исследование. Так, например, научное понимание военного положения путем анализа данного института как административно-правового режима «лежит на поверхности». Столь же явным является анализ отдельных аспектов военного положения при исследовании, например, деятельности органов исполнительной власти в области обороны и безопасности государства. Поэтому в данном разделе мы остановимся на тех институтах науки административного права, которые являются не столь очевидными, и для выявления межсистемного взаимодействия с которыми необходимо более глубокое научное осмысление военного положения.

Одним из подобных «неявных» институтов административно-правовой науки, без научного осмысления которого административно-правовая концепция военного положения будет неполной, является форма государственной управленческой деятельности, причем, рассматривая данную административно-правовую категорию, следу-

ет в большей степени говорить о правовых формах. В процессе формирования административно-правовой концепции военного положения мы достаточно детально исследовали правоприменительные формы государственной управленческой деятельности, останавливались на правовых актах управления в рассматриваемых условиях. Однако, на наш взгляд, нуждается в более детальном анализе возможная правотворческая деятельность Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти в рассматриваемых условиях. Это тем более актуально, что в процессе применения военного положения возникает ситуация конкурирования норм права, принятых в обычных условиях, с нормами чрезвычайного законодательства. Исходя из этого следует заблаговременно предусмотреть процедуру приостановки действия отдельных повседневных законов и, что еще более важно, определить круг правоотношений, не подлежащих регулированию чрезвычайными нормами права. Поскольку даже современная Конституция Российской Федерации предусматривает введение военного положения указом Президента Российской Федерации, можно предположить, что при возникновении агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии возникнет необходимость экстренного принятия документов, регулирующих определенные общественные отношения. В таком случае обычная законотворческая процедура может оказаться неэффективной ввиду достаточной продолжительности во времени. Поэтому, возможно, в условиях военного положения стоит наделить главу государства, являющегося Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, полномочиями органа законодательной власти, для того чтобы принимать в рассматриваемых условиях подзаконные акты по различным вопросам реализации военного положения, т. е. указы, имеющие правовую форму закона. Тем более, что применение военного положения сопровождается существенными ограничениями прав физических и юридических лиц, устанавливаемыми законодательными актами, соответственно и подобные ограничения могут осуществляться только законами. В научных работах, особенно дореволюционного периода, документы, издаваемые главой государства в особых условиях, называются «чрезвычайными указами». Можно согласиться с таким наименованием, добавив, что такие чрезвычайные указы имеют силу закона (В. М. Гессен, например, даже называет их «указо-законами»). В работах встречаются самые разные формулировки оснований подобных чрезвычай-

чайных указов: «крайние или чрезвычайные обстоятельства», «крайняя необходимость для общественной пользы», «события, грозящие нарушением общественной безопасности». Применительно к современным условиям наделение Президента Российской Федерации правом издания чрезвычайных указов, имеющих форму закона, может быть обосновано исключительно невозможностью ввиду чрезвычайной ограниченности во времени провести необходимые процедуры по принятию непосредственно закона при крайней необходимости решения вопросов применения военного положения. По устранении таких обстоятельств все чрезвычайные указы должны быть облечены в форму закона. Особую актуальность данному вопросу придает то, что в условиях действия военного положения может возникнуть ситуация, когда требуется экстренное принятие закона, а нормальное функционирование представительных органов государственной власти ввиду военных действий невозможно. В такой обстановке необходимо заблаговременное регламентирование права руководителя государства осуществлять свойственные законодательным органам власти полномочия в условиях военного времени. Это тем более объяснимо, что даже повседневное законодательство предусматривает возможность в определенных законом случаях отступления от установленных правовых правил (например, причинения вреда общественным отношениям в состоянии крайней необходимости). Поэтому наделение Президента подобными (в повседневных условиях ему не свойственными) функциями предоставило бы ему полный круг возможностей для выхода государства из столь сложной ситуации, которой, несомненно, является состояние войны. Вместе с тем, учитывая подзаконный характер указов Президента Российской Федерации, издаваемые им в период военного положения общеобязательные акты не должны противоречить действующему законодательству.

Практика издания чрезвычайных актов органами исполнительной власти встречается во многих государствах. Например, во Франции XIX в. подобные документы носили название «правительственных» актов. Такие акты издавались для защиты общества от внутренних или внешних врагов, явных или скрытых, настоящих или будущих, и не подлежали контролю со стороны государственного совета с точки зрения законности их содержания. Однако подобный опыт в современных условиях следует считать нарушением установленного принципа разделения властей, да и в рассматриваемый период встречались мнения представителей науки административного права о том, что

наделение исполнительной власти исключительными полномочиями осуществлялось вопреки конституции, а следовательно, необходимо говорить о ничтожности так называемых политических актов.

Заслуживает интереса перечень вопросов, не подлежащих регулированию чрезвычайными указами главы государства (несмотря на то, что этот круг вопросов был впервые определен в начале XX в., с определенными корректировками их можно преломить и под современную действительность): 1) такие указы не могут изменять основной закон государства – Конституцию; 2) они не должны касаться положений государственного бюджета; 3) не подлежит изменению чрезвычайными указами система государственных налогов и сборов; 4) они не должны затрагивать установленный обычными законами избирательный порядок. В любом случае принятия чрезвычайного указа необходимо соблюдать основной принцип подобных документов – их временный характер. При наступлении возможности соблюдать установленную законодательную процедуру издание чрезвычайных указов должно быть прекращено, все последующие решения, касающиеся процедуры реализации военного положения, должны регулироваться только законами, а принятые до этого чрезвычайные указы подлежат оформлению в виде соответствующего закона. Учитывая это, вполне обоснованно опасение относительно «временности» указов, объявляющих чрезвычайные режимы, поскольку, как мы отмечали ранее практика принятия и последующего продления подобных указов, в конце XIX – начале XX вв. привела к тому, что чрезвычайные режимы действовали на территории всего государства на протяжении многих лет. Именно это вызывало опасение относительно наличия юридических гарантий соблюдения временного характера чрезвычайных запретов и ограничений. Еще одной существенной стороной рассматриваемой проблематики является необходимость утверждения чрезвычайного указа о введении военного положения Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Зарубежная практика введения подобных режимов по-разному предусматривает подобную обязанность главы государства. Встречаются различные подходы законодателя относительно роли и места органов законодательной власти в осуществлении согласительных процедур при введении военного положения. Это может быть полное неучастие Парламента в процедуре введения военного положения и его правоограничений либо обязанность главы государства «довести до сведения» высшего законодательного органа государства содержание данного указа. Однако, как

является из самого термина – «довести до сведения», подобная процедура сама по себе не означает наличие контроля со стороны законодательных органов за правильным выбором оснований для введения военного положения, а также всех остальных сопровождающих его элементов, поскольку доведение до сведения предполагает обычное информирование, а далеко не согласование. Гораздо чаще встречается процедура введения военного положения, аналогичная положениям современного российского законодательства, предполагающая обязанность главы государства незамедлительно уведомить законодательный орган государственной власти о принятии указа о введении военного положения, а также о его содержании, с предоставлением последнему права не утвердить данный указ, тем самым отменить действие режимных мер. С другой стороны, возникает вопрос: как быть, если глава государства не может издать указ о введении военного положения даже при наличии формальных оснований для его введения? В качестве подобного примера следует привести ситуацию в Украине в начале 2014 г., когда при явном наличии оснований для использования чрезвычайного законодательства президент страны не осуществил предоставленное ему право использовать экстраординарные административно-правовые режимы. Таким образом, наделение главы государства единоличным и исключительным правом введения военного положения ставит в зависимость от различных обстоятельств (в том числе от его политической воли) безопасность самого государства, и что еще более актуально – его граждан, права которых в процессе военных действий становятся наиболее уязвимыми. В этой связи следует согласиться с В. М. Гессеном, что непринятие (а возможно, отсутствие возможности принятия) главой государства решения о введении военного положения не должно означать автоматическое наделение соответствующим правом представителей любой другой ветви власти, в том числе исключительно законодательной. С другой стороны, считаем целесообразным рассмотреть вопрос о возможности де-юре считать военное положение объявленным, но только с момента фактической агрессии против Российской Федерации, с категорическим запретом подобного предположения при непосредственной угрозе такой агрессии. Это может стать возможным благодаря тому, что, во-первых, действующее законодательство уже предусматривает основания для применения военного положения, отсюда следует, что по иным основаниям (кроме отмеченного выше) военное положение де-юре объявлено быть не может; во-вторых, это позволяет заблаговременно (в условиях

мирного времени) предусмотреть минимально необходимый круг правоограничений и запретов, сопровождающих такую форму военного положения, с возможностью гражданам Российской Федерации ознакомиться с этим перечнем заранее, с тем чтобы при наступлении агрессии против России знать минимально необходимый алгоритм своего поведения; в-третьих, автоматическое начало действия военного положения отнюдь не означает ненужность указа Президента Российской Федерации, предусмотренного ФКЗ «О военном положении». Такой указ необходим, однако в нем следует взвешенно предусмотреть полный круг необходимых мер военного положения, конкретные границы территории действия полного перечня чрезвычайных мер и т. д., что объективно сложно юридически закрепить в жесткие временные границы начального периода военных действий.

Анализируя место военного положения в системе науки административного права, мы остановимся на анализе двух целей его использования: превентивной и репрессивной. С превентивной точки зрения введение специального административно-правового режима военного положения позволяет не допустить наступление более серьезных последствий возникшей чрезвычайной обстановки. Ведь, наряду с уже возникшими общественно вредными последствиями, возможно их усугубление, а предупреждение данного явления и является одной из целей в том числе и военного положения. Применение мер административного принуждения, ограничивающих права и свободы граждан (например, административное задержание, запрещение массовых мероприятий, изъятие из обращения печатных средств массовой информации), которыми органы государственной власти наделены и в повседневных условиях, в чрезвычайных обстоятельствах должны носить не общий, а конкретный характер, т. е. использоваться не повсеместно, а исходя из складывающейся обстановки. Да и сам процесс ограничения гражданских свобод не должен являться целью введения военного положения, а может рассматриваться исключительно как средство охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в рассматриваемых условиях. В качестве репрессивной составляющей введения специальных административно-правовых режимов, по мнению В. М. Гессена выступает, приостановление деятельности судов общей юрисдикции с предоставлением соответствующих судебных полномочий военным судам. Подобная практика имела место при создании военных трибуналов в годы Великой Отечественной войны. На сегодняшний день законодательство о военном положении прямо преду-

считывает, что на территории действия военного положения функционируют только те суды, которые установлены Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами, да и сама процедура судопроизводства должна основываться строго на положениях действующего российского законодательства. В качестве исключения из общего правила судопроизводства на период военного времени предусмотрена возможность изменения подсудности дел, рассматриваемых судами, при невозможности осуществления правосудия на территории, на которой введено военное положение, но только на основе решения Верховного Суда Российской Федерации¹. Более того, о недопустимости создания чрезвычайных судов прямо говорится в Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 118).

Говоря о соотношении превентивных и репрессивных элементов чрезвычайного законодательства, следует отметить необходимость преобладания первой группы мер и недопустимость последней. Как мы уже отмечали, в юридической литературе сам факт объявления любого специального административно-правового режима сравнивается с состоянием крайней необходимости, учитывая цели которого – противодействие негативному влиянию одних отношений (менее важных) в интересах соблюдения других (более важных отношений) – сам факт использования репрессивных мер после наступления вредных последствий противоречит предназначению крайней необходимости. Таким образом отметим, что применение государством принудительных мер военного положения должно преследовать цель недопущения наступления более серьезных общественно опасных последствий совершаемой агрессии или непосредственной угрозы подобной агрессии, а сам факт законодательного регламентирования ряда репрессивных мер может быть направлен только на предупреждение подобных негативных проявлений в дальнейшем, путем устрашения как самого адресата применения подобных мер, так и других лиц. Наиболее ярким примером репрессивных мер исключительного законодательства является, как мы отметили, создание военных судов. Для того чтобы понять отношение В. М. Гессена к таким судебным трансформациям, процитируем его: «Нельзя себе представить более принципиальной, более резкой противоположности, чем та, которая необходимо существует между функцией военной и судебной. Только потому и создаются военные суды, что

¹ См.: ст. 16 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О военном положении» // Парламентская газета. – 2002. – 2 февр.

суд не может быть военным, военный суд не может быть судом. Судья судит и должен судить по закону; военный действует и должен действовать по приказанию; судья и солдат – антиподы. Доблесть солдата – порок судьи; доблесть судьи – порок солдата»¹. Следует сказать, что В. М. Гессен был далеко не одинок в своем неприятии чрезвычайного судопроизводства. Французский просветитель Б. Констан в начале XX в. писал: «...военная юстиция широко распространилась почти по всей Европе... В роли судей мы видим людей, самая одежда которых свидетельствует о том, что они подчинены дисциплине и, следовательно, не могут быть независимыми судьями. Если в наших внуках будет жить сознание человеческого достоинства, они не поверят, что было время, когда люди, прославленные, конечно, бесчисленными подвигами, но воспитанные в казармах и не знающие гражданской жизни, допрашивали обвиняемых, которых они не в состоянии понять, осуждали граждан, которых они не вправе судить...». Похожую точку зрения встречаем и в работе известного немецкого юриста середины XX в. К. Миттермайера: «Я не знаю большего несчастья для страны, чем предание военному суду политических преступников, не принадлежащих к армии. Военный суд – это пародия процесса, маскарад правосудия. Здравый смысл народа не может ошибиться; он чувствует, что пред ним не право, а видимость права, что судьями избраны люди, в которых, как в послушном орудии, уверена власть». Таким образом, в процессе становления и развития научного обоснования целесообразности применения не только превентивных, но и репрессивных мер подавляющее большинство исследователей приходят к выводу, сформулированному фразой «если есть истина, признанная всеми, это – та истина, что военный суд – не суд; если есть факт, осуждаемый всеми, это – факт существования военных судов». Однако правоприменительная деятельность показывает, что каждый исторический период возникновения чрезвычайных обстоятельств военного характера неизбежно диктовал необходимость следования другой цитате: «чрезвычайная обстановка в государстве требует чрезвычайных мер для ее ликвидации».

При формировании современной административно-правовой концепции военного положения следует учесть подход к чрезвычайному законодательству с точки зрения императива права, обладающего признаком категоричности, т. е. исполнения предусмотренных правовых предписаний с учетом высокого уровня общественного правосознания, а не императива силы, когда выполнение правовых предписаний военного

¹ Гессен В. М. Указ. раб. С. 130.

положения становится возможным лишь путем устрашения граждан, установления излишне жестких правовых требований. Однако очевидно, что правосознание граждан не гарантирует соблюдение требований военного положения всеми без исключения участниками административных правоотношений, поэтому вернемся к сказанному ранее – «чрезвычайная обстановка требует чрезвычайных мер для ее устранения».

В опубликованной в 1903 г. монографии итальянский юрист Пеллегрини, отвечая на вопрос о совместимости с конституционным строем чрезвычайного-указного права и исключительных положений, приходит к заключению, что оба эти института свойственны государствам, которые являются конституционными по форме, но остаются абсолютными по существу. Частично соглашаясь с автором, отметим, что ретроспективный анализ законодательства о военном положении демонстрирует достаточно осторожное отношение государства к экстраординарным административно-правовым режимам. Они применялись только в тех обстоятельствах, когда повседневные правовые нормы не могли урегулировать общественные отношения в связи с возникшими чрезвычайными обстоятельствами. Можно дискутировать о содержании конкретных мер военного положения, однако в истории нашего государства не встречается периодов, когда оно использовалось представителями власти только для наделения себя чрезвычайными полномочиями. Всегда перед нормами военного положения стояли более глобальные задачи, касающиеся обеспечения государственной безопасности. А изучение генезиса научных подходов к исследованию военного положения демонстрирует отношение научной общественности к данной проблематике – критика военного положения может иметь место только в периоды статики данного режима либо его неявной динамики и практически полностью исчезает в процессе динамического использования чрезвычайных мер по причине агрессии против государства¹. Не случайно современное российское законодательство проводит конституционное разграничение в толковании содержания чрезвычайного и военного положения, да и в их наименовании. Даже буквальное толкование термина «военное положение» подтверждает высказывания ряда зарубежных юристов XX в. о невозможности использования чрезвычайных средств военного положения в условиях мирного времени. Военное положение

¹ Более подробно о статике и динамике военного положения см.: Зиборов О. В. Административно-правовые основы института военного положения : монография. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2015. С. 74–94.

должно применяться только в условиях военного времени, а для ликвидации иных экстраординарных обстоятельств, не связанных с войной, предусмотрен режим чрезвычайного положения. Совсем иная ситуация, как мы анализировали выше, существовала в дореволюционной России, прямо не предусматривая деление режимов на различные виды по их основаниям, а имея в своем арсенале один комплексный режим – исключительное положение. Несмотря на заранее разработанные правовые нормы, касающиеся исключительного положения, эффективность предпринимаемых мер может принципиально отличаться в зависимости от целого ряда фактов, одним из которых является исследуемое в данном разделе право монарха на издание чрезвычайных указов. Процедура объявления военного положения, исходя из полномочий органа государственной власти, наделенного данным правом, могла быть представлена тремя разновидностями: 1) английский вариант: объявление военного положения, как любое другое отклонение от действия обычных норм права, осуществлялось судебными органами; 2) французский вариант: объявление военного положения осуществлялось органами законодательной власти; 3) российский вариант: наше законодательство, как рассматриваемого периода, так и современное, предоставляет право объявления военного положения высшим органам государственной власти, осуществляющим исполнительно-распорядительные полномочия. Очевидно, что такое право (в современных условиях предоставленное Президенту Российской Федерации), делегируется главе государства не как политическая или принудительная задача, а единственно как военное полномочие Президента как Верховного Главнокомандующего. Учитывая, что подобное право предоставляется главе государства не только в современных условиях, но и иные исторические периоды, в структуре административно-правовой науки в конце XIX – начале XX в. сформировалось такое правовое понятие, как «чрезвычайно-указное право». Именно в этот период увидели свет несколько монографий, которые раскрывали отдельные аспекты чрезвычайно-указной деятельности¹. По сути, данные работы посвящены исследованию всего од-

¹ См.: Алексеев А. С. Происхождение чрезвычайного права и его политическое значение. М., 1913; Магазинер Я. М. Чрезвычайно-указное право в России (статья 87 Основных законов). Спб., 1911; Нольдэ Б. Э. Очерки государственного права. Спб., 1911; Котляревский С. А. Юридические предпосылки русских основных законов. М., 1912.

ной правовой нормы – «статьи 87 Основных законов»¹, которая была предусмотрена в законодательном акте высшей юридической силы и ввиду своей чрезвычайности не могла остаться без внимания исследователей. Мы уже упоминали о потенциальной возможности в определенные исторические периоды наделения в чрезвычайных условиях органов исполнительной власти отдельными полномочиями законодательного органа. Эта трансформация (противоречащая современному российскому законодательству) была закреплена в ст. 87 Основных законов Российской империи, которая предусматривала право Совета Министров (являющегося исполнительным органом власти) в случае прекращения срока полномочий Государственной Думы, а также при наличии чрезвычайных обстоятельств возможности в законодательном порядке создания правовых норм с последующим представлением их непосредственно Императору. Подобные законопроекты не могли вносить изменения в Основные государственные законы, а также в учреждение Государственного Совета и Государственной Думы, равно как и изменять порядок выборов в них. Действие такой меры прекращается в случае, если в течение 2 месяцев после возобновления работы Государственной Думы данный законопроект не будет внесен для рассмотрения либо если соответствующий законопроект не будет принят Государственной Думой или Государственным Советом. Таким образом, посредством данной нормы узаконивалось наделение органов исполнительной власти функциями законодательного органа. Следует сказать, что подобная практика в царской России оценивалась по-разному, однако среди специалистов она вызывала строгую критику².

Несомненными достоинствами исследований чрезвычайно-указного права является то, что авторы, воспользовавшись соответствующим догматическим аппаратом, а также правоприменительным опытом и толкованием вышеуказанной нормы, подробно анализируют институт чрезвычайной указной деятельности по отечественному дореволюционному законодательству.

Остановимся подробнее на соотношении указа в обычном понимании этого правового акта управления с чрезвычайным указом, ко-

¹ Неизвестно, случайно или нет, но и в современной российской Конституции ст. 87 посвящена административно-правовому режиму военного положения.

² Коркунов Н. М. Русское государственное право. Изд. 6. Спб., 1909. С. 368; Горенберг М. Б. К вопросу о контрасигнатуре и ответственности министров // Право. – 1907. – № 2.

торый не используется современным российским законодательством. Для этого следует отметить, что в царской России указы императора рассматривались как дополнительное средство правового регулирования при основополагающей роли закона, как основного источника общеобязательных правил поведения. Причем предметы регулирования указными нормами находились в строгих правовых границах. Глава государства наделялся правом издания нескольких разновидностей повседневных указов: 1) указы в порядке верховного управления (Б. Э. Нольдэ называет их «исполнительными» указами¹). Суть данной группы указов заключается в том, что они изданы на основании конкретного закона и призваны регламентировать порядок исполнения данного закона; 2) группу повседневных указов автор называет «самостоятельной указной деятельностью монарха». К данной группе указов относятся обязательные правовые нормы, направленные на регулирование деятельности армии и флота со стороны Императора как Верховного Главнокомандующего, в частности вопросы дислокации войск, перевод их на военное положение; 3) группа указов, именуемая Б. Э. Нольдэ «основными», направленная на регулирование общественных отношений в чрезвычайных условиях обеспечения безопасности. Именно к данной группе относятся указы главы государства об объявлении военного или исключительного положения. Таким образом, дореволюционное административное право знает три основных вида указов главы государства, принимаемых им как высшим органом исполнительной власти. Наряду с этим, ст. 87 Основных законов предусматривает (не известное современному конституционному и административному праву) еще один вид актов – и подзаконные акты монарха, и акты, имеющие силу закона – чрезвычайные указы. По словам Б. Э. Нольдэ, чрезвычайные указы – это распоряжения, которые находятся «...на полпути между законом, с одной стороны, и указом в собственном смысле этого слова – с другой стороны»².

К признакам чрезвычайных указов следует отнести следующие:

1. Чрезвычайная указная власть обусловлена наличием особых фактических предположений.
2. Существует особый порядок издания чрезвычайных указов (орган, издающий данные указы; форма издания).
3. Чрезвычайные указы находятся в строгих правовых границах.

¹ Нольдэ Б. Э. Указ. раб. С. 34.

² Там же.

4. Действие чрезвычайных указов, а также их императивный характер определяются особыми правилами, отличными от правил, касающихся действия других норм государственной власти.

Данные признаки определяют основания использования главой государства своего права на издание чрезвычайного указа. Как мы уже отмечали, подобное право может быть реализовано в момент, когда требующая законодательного решения мера не может быть принята в законодательном порядке из-за отсутствия возможности организовать работу законодательного органа. В этих условиях с правовой точки зрения чрезвычайно-указная деятельность должна отвечать следующим требованиям: 1) соблюдение обязательства о внесении чрезвычайного указа в возможно короткий срок с начала сессии на рассмотрение палат; 2) автоматическое прекращение всех чрезвычайных мероприятий в случае неодобрения и непринятия указа палатами; 3) недопустимость пользоваться правом издания чрезвычайных указов, для того чтобы сломить волю парламента¹. С. А. Котляревский использует достаточно интересный термин применительно к чрезвычайно-указному праву – недопустимость принятия чрезвычайных указов, «...когда есть налицо презумпция парламентского несогласия»².

Исходя из того предположения, что главе государства может быть предоставлено право издания чрезвычайных указов в случае отсутствия высшего законодательного органа власти, можно представить картину подобной правовой ситуации. В соответствии с п. б ст. 84 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации наделен правом распускать Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией. Мы не будем приводить конкретные обстоятельства роспуска Государственной Думы, однако теоретически можно предположить, что наличие рассматриваемого права главы государства в дореволюционной России не гарантировало умышленные действия монарха по роспуску Думы для наделения себя правом воспользоваться положениями ст. 87 Основных законов о возможности издания чрезвычайного указа. Поэтому следует согласиться с тем, что в подобной ситуации, когда для того чтобы наделить себя чрезвычайными полномочиями главе государства достаточно распустить Думу, лежит источник возможных злоупотреблений³. Вместе с тем, с точки зрения ад-

¹ Котляревский С. А. Избранные труды. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С. 572.

² Там же.

³ См.: Нольдэ Б. Э. Указ. раб. С. 40.

министративно-правовой науки гипотетическое предположение о причинах роспуска парламента не может служить основанием для негативной оценки главы государства с предположением о стремлении наделить себя чрезвычайными полномочиями. Иначе это может выглядеть как предположение о «презумпции виновности» высшего должностного лица, что само по себе недопустимо. Тем более, что данное фактическое предположение – невозможность функционирования Думы – находится во взаимосвязи с другим фактическим предположением – наличием чрезвычайных обстоятельств. При должном правовом регламентировании перечня обстоятельств, которые могут быть отнесены к категории «чрезвычайных», снижается степень потенциального неправильного толкования этих событий. Поэтому качественная работа законодательного органа создает гарантии соблюдения правовых предписаний. В противном случае возникает угроза наступления недопустимой ситуации, когда создание законодательной нормы может осуществляться как законодательной, так и исполнительной ветвью власти, что, по сути, говорит о наличии двух законодательных властей. Подобная ситуация стала возможной благодаря тому, что на рубеже XIX–XX вв. как отечественное, так и зарубежное законодательство не вполне определенно трактовало сам термин «чрезвычайное законодательство». В свою очередь специалисты пытались дать более детальную классификацию подобных обстоятельств, условно разделяя их на две группы: обстоятельства, направленные на достижение «общественного блага», и обстоятельства, вызванные «крайней необходимостью». Само по себе подобное деление с точки зрения современного законодательства является достаточно поверхностным и чрезмерно обобщенным, что подтверждается наличием значительного многообразия терминов, являющихся синонимами «общественного блага» и «крайней необходимости», использовавшихся в работах дореволюционных специалистов: «сохранение общественной безопасности или устранение состояния крайней необходимости», «государственное благо», «безопасность государства», «безопасность страны или сохранение подвергающегося серьезной опасности порядка», «чрезвычайные обстоятельства, для которых существующие законы оказываются недостаточными», «неотложные обстоятельства», «особо неотложные обстоятельства», «настоячиво поставленная общественным благом цель», «неотложная потребность», «не терпящие отлагательства обстоятельства несовместимые с существующим правопорядком» и др. Приведенные основания использования законодательных полномочий органами исполнительной вла-

сти показывают отсутствие какой-либо упорядоченности данной деятельности, а следовательно, оставляют вопрос о возможности надления подобными полномочиями на субъективное усмотрение соответствующего должностного лица. Поэтому отчасти можно понять логику анализа Б. Э. Нольдэ, который считает, что сам факт признания возможности издания чрезвычайных указов органами исполнительной власти предполагает определенную свободу действий в данном направлении, поскольку в противном случае возможна ситуация, когда отсутствие надлежащего основания использования чрезвычайных мер может создать непреодолимое препятствие к осуществлению чрезвычайной указной власти именно там, где это действительно необходимо¹. Применительно к сегодняшнему законодательству, когда сам факт законодательной деятельности исполнительных органов недопустим, единственной гарантией соблюдения прав и свобод в условиях чрезвычайного законодательства является подробное регламентирование исчерпывающего перечня оснований введения того или иного специального административно-правового режима. Если для отдельных режимов (например, чрезвычайное положение, чрезвычайная ситуация, режим контртеррористической операции) границы подобных оснований более или менее развернуты, то для военного положения только агрессия или непосредственная угроза такой агрессии служат основанием применения соответствующих чрезвычайных мер.

Завершая рассмотрение данного признака чрезвычайного указа, следует отметить, что буквальное толкование ст. 87 Основных законов позволяет сделать вывод о возможности использования чрезвычайно-указного права не только в обстановке уже наступивших чрезвычайных обстоятельств, но и при возникновении угрозы их наступления. По аналогии с современным законодательством о военном положении в первом случае речь идет о противодействии уже наступившему чрезвычайному обстоятельству (агрессия против Российской Федерации), во втором случае – о недопущении подобных обстоятельств (непосредственная угроза агрессии). Однако в отличие от законодательства о военном положении, имеющего первопричиной внешнегосударственные обстоятельства, чрезвычайно-указное право активно использовалось по причинам как внешнего, так и внутреннего характера.

Размытость правовых оснований издания чрезвычайных указов приводила к тому, что каждый временной интервал между сессиями Государственной Думы ознаменовывался изданием значительного

¹ Нольдэ Б. Э. Указ. раб. С. 43.

количества подобных документов. Вот лишь отдельные примеры: «О сохранении за служащими в технических железнодорожных училищах Сибири и Средней Азии добавочных окладов содержания», «О переименовании должностей военных губернаторов Акмолинской и Семипалатинской областей в должности Акмолинского и Семипалатинского губернаторов», «Об усилении ответственности за распространение среди войск противоправительственных учений и суждений и передаче в ведомство военных и военно-морских судов по означенным преступным деяниям», «Об отмене действия правил 3 апреля 1892 года о взысканиях за тайное обучение в губерниях Западного края, а также Царства Польского», «О предназначении казенных земель к продаже для расширения крестьянского землевладения», «О продлении действия Именного высочайшего указа 31 декабря 1905 года о залоге сахарных заводов в обеспечение акциза за выпускаемый с них сахар»¹. Мы привели данные акты чтобы подтвердить гипотезу о необходимости заблаговременного установления исчерпывающего перечня оснований применения чрезвычайного законодательства. Как мы видим, чрезвычайные указы (а они в рассматриваемый период принимались десятками) издавались по самым разным причинам, в современном нормативном понимании не являющимся (за редким исключением) чрезвычайными обстоятельствами. Вместе с тем, с точки зрения сегодняшнего времени «чрезвычайность» подобных указов не очевидна, однако наверняка в каждом конкретном случае находились объяснения и обоснования их необходимости. Для нас более важно установить даже не причины принятия того или иного документа, а, учитывая основания их принятия, понять принципиальное отличие чрезвычайно-указного правотворчества рассматриваемого исторического периода с изданием правовых актов управления органами исполнительной власти современной России. Эти отличия принципиальны не только потому, что построение административно-правовой концепции военного положения определяет необходимость его исследования в системе науки административного права, в том числе как форму государственного управления, выражающуюся в правотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти. Еще большую актуальность эта проблема приобретает именно сегодня, когда исполнительные органы и в повседневных условиях наделены квазизаконодательными

¹ Сборник постановлений, изданных в порядке ст. 87 Основных государственных законов с указанием отношений этих постановлений к правилам действующего Свода законов 1906–1907 гг. Спб., 1907.

полномочиями. На наш взгляд, основное принципиальное отличие правовых актов управления, издаваемых органами исполнительной власти в современных условиях, от чрезвычайных актов дореволюционной России – их административно-правовое предназначение: современные акты носят подзаконный характер, они приняты на основании и во исполнение закона, а чрезвычайный указ – это акт, заменяющий закон при невозможности издать последний. Таким образом, наделение государственных органов, не относящихся к законодательной ветви власти современной России, правом осуществления квазизаконодательной деятельности, даже применительно к режиму военного положения (например, указ Президента Российской Федерации о его введении) не может рассматриваться как чрезвычайный акт, поскольку его принятие непосредственно предусмотрено действующим федеральным конституционным законом и поэтому является осуществлением прямого администрирования в деятельности федеральных органов исполнительной власти. Акты исполнительных органов носят административный характер, они не подменяют собой законы, а наоборот, направлены на их реализацию. Применительно к нормативной регламентации военного положения возникает вопрос – в каком случае и какие аспекты данного административно-правового режима должны регламентироваться только на уровне закона, а когда допустимо использование административного правотворчества?

Ответ на этот вопрос попытаемся найти в действующем российском законодательстве. Во-первых, ст. 87 Конституции Российской Федерации предусматривает необходимость принятия федерального конституционного закона, определяющего режим военного положения¹. Во-вторых, принятый во исполнение конституционного предписания ФКЗ «О военном положении» от 30 января 2002 г., содержит целый ряд положений, предписывающих возможность принятия по тем или иным аспектам военного положения законодательных актов либо актов управления. Таких актов достаточно много:

- о введении военного положения (ст. 4);
- о привлечении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации (ч. 5 ст. 1);
- об объявлении общей или частичной мобилизации (ч. 6 ст. 1);

¹ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О военном положении» // Парламентская газета. – 2002. – 2 февр.

- об обеспечении режима военного положения;
- о реализации одной из 19 чрезвычайных мер военного положения и т. д.

Таким образом, претворение в жизнь административно-правового режима военного положения предполагает активную правотворческую деятельность, эффективность которой определяет эффективность и предпринимаемых впоследствии мероприятий. Чем качественнее будут созданные правовые нормы любой юридической силы, тем скорее будет достигнута цель военного положения. Учитывая, что указанные выше и многие другие аспекты обеспечения военного положения должны регулироваться как федеральными законами, так и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, необходимость использования данного режима означает начало не только правоприменительной, но и серьезной правотворческой деятельности и законодательных и исполнительных органов государственной власти. Однако сказанное отнюдь не означает допустимость подмены полномочий законодательной власти органами исполнительной власти любого уровня. Правотворческая деятельность органов исполнительной власти даже в чрезвычайных условиях агрессии против Российской Федерации осуществляется с соблюдением необходимых стадий и процессуальных требований. Учитывая, что ФКЗ «О военном положении» наделяет правом объявления военного положения Президента Российской Федерации, которому данное право делегируется как Верховному Главнокомандующему Вооруженными Силами Российской Федерации, в законе предусматривается гарантия соблюдения законности и обоснованности принятого главой государства решения с точки зрения необходимых законодательных процедур. В качестве такой гарантии следует рассматривать обязанность Президента Российской Федерации незамедлительно сообщить о введении военного положения Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Решение об утверждении либо неутверждении указа Президента Российской Федерации о введении военного положения принимается большинством голосов от числа присутствующих членов Совета Федерации и оформляется в виде постановления. В случае, если Совет Федерации не одобрил решение Президента Российской Федерации, указ о введении военного положения отменяется со следующего дня после принятия такого решения.

Исходя из сказанного выше, подведем итог анализа военного положения как правовой формы государственной управленческой деятельности, реализуемой в виде административного правотворчества.

Для этого необходимо определить, что содержательно представляло собой чрезвычайно-указное право дореволюционной России и в чем состоит отличие между чрезвычайными указами и нормативными правовыми актами, принятыми в повседневных условиях. Сама по себе чрезвычайно-указная деятельность по содержанию и процедуре соответствует современной законотворческой деятельности, за одним принципиальным исключением – данную деятельность осуществляют не законодательные органы, а органы исполнительной власти. Тогда возникает вопрос: почему органы исполнительной власти, наделенные полномочиями по изданию общеобязательных норм в повседневных условиях, в условиях чрезвычайных обстоятельств приобретают еще и законодательные функции?

Современная правотворческая деятельность имеет достаточно четкую структурированную систему. Формы издания правовых норм органами государственной власти различных ветвей заранее определены. Исходя из этого, сегодня мы можем провести определенную границу между актами, принимаемыми органами законодательной и исполнительной власти. Нам очевидно, что высшие органы законодательной власти, например, принимают законы, а не указы, и наоборот. Отсутствие подобной организованности в рассматриваемый исторический период приводило к тому, что зачастую отсутствовала возможность провести подобное разграничение, отсюда и появился термин «чрезвычайно-указной деятельности», которая отчасти размывает границу между законом как основным итогом правотворческой деятельности законодательных органов, указом, принимаемым органами исполнительной власти, и чрезвычайным указом, являющимся, по существу, суррогатом между двумя первыми формами. Из этого следует, что чрезвычайный указ, по содержанию совпадающий с законом, а по процедуре принятия – с обычным указом, должен был отвечать двум основным требованиям: 1) не должен противоречить действующим законам; 2) не должен приниматься по тем вопросам, которые могут быть решены повседневными правовыми актами управления. Данные требования вполне обоснованны поскольку закон, который не имеет заранее оговоренного срока действия считается действующим до того момента, пока не будет принят новый закон, отменяющий предписания предыдущего. Соответственно те общественные отношения, которые регулируются на законодательном уровне, не могут быть объектом правового регулирования подзаконных актов, в том числе указов. Исключение могут составлять только подзаконные акты, направленные на исполнение норм закона.

Чрезвычайная указная деятельность в рамках построения административно-правовой концепции военного положения представляет несомненный интерес. Однако ретроспективный анализ научных трудов, посвященных изданию чрезвычайных актов управления, позволяет сделать вывод о противоречии данной деятельности положениям современного российского законодательства, а также признать правоту ряда специалистов того времени, высказывавших мнение относительно недопустимости подобных документов¹. Принятие чрезвычайных указов по целому ряду вопросов делает невозможным их обратную силу, даже в случае, если в последующем соответствующий указ не будет утвержден Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Например, ограничение прав граждан с помощью чрезвычайного указа не восстановит нарушенного права спустя определенное время после начала его действия. Аналогичные последствия повлечет за собой изменение законодательной процедуры, отчуждение имущества и т. д. Таким образом, само наличие чрезвычайно-указного права противоречит принципу верховенства закона, когда издание или отмена законодательных норм являются задачей народных представителей, в то время как создание чрезвычайных документов означает если и одобрение законодательным органом, то только после того как новые общеобязательные правила поведения начали действовать, а некоторые их последствия уже непоправимы. Сам факт возможности издания чрезвычайного указа, имеющего силу закона, говорит о его антиконституционности, поскольку юридическая природа данного документа предполагает единоличное принятие высшим должностным лицом общеобязательной правовой нормы, облеченной в форму закона. Учитывая изложенное, согласимся с С. А. Котляревским, что злоупотребление чрезвычайно-указным правом исключительно опасно для всего конституционного строя, создает для него достаточно неблагоприятную оценку как с политической, так и с юридической точек зрения². Поэтому применительно к современным реалиям, учитывая практику использования чрезвычайного законодательства, можно сделать вывод о том, что основное требование, предъявляемое к административно-правовому режиму военного положения, является единственно возможная необходимость его использования для преодоления возникших чрезвычайных обстоятель-

¹ Друцкой С. Статья 87 Основных законов и правила 8 марта 1906 г. // Право. – 1907. – 2573–2577.

² Котляревский С. А. Избранные труды. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С. 569.

ств. А поскольку признание этих мер «единственно возможными» и «необходимыми», несмотря на наличие соответствующего предложения Совета Безопасности Российской Федерации, остается на субъективную оценку главы государства, детальная проработка данных аспектов заблаговременно в мирных условиях представляется крайне актуальной. В этой связи стоит вспомнить о формальном ограничении чрезвычайного законодательства, выделяемом С. А. Котляревским¹. Во многом оно применимо и к современному российскому законодательству о военном положении. Говоря о формальном ограничении, мы имеем в виду, что любой чрезвычайный документ (начиная от чрезвычайного указа дореволюционной России, заканчивая современным указом Президента Российской Федерации о введении военного положения) вносит определенные коррективы в действующее законодательство. Ограничение прав граждан, создание специальных органов государственного управления, военных судов и т. д., будет противоречить положениям действующего законодательства, если подобные процедуры законодательно не регламентировать заранее. Поэтому сам факт корректировки закона требует от чрезвычайного законодательства либо соблюдения необходимой процедуры сразу в процессе принятия данной нормы, либо согласования и утверждения ее непосредственно после принятия главой государства. Как мы уже отмечали, эта процедура была предусмотрена и в ретроспективе при принятии чрезвычайных указов, предусмотрена она и сегодня при принятии указа Президента о введении военного положения.

В завершение данного раздела отметим, что круг возможных способов исследования военного положения с неявных административно-правовых позиций достаточно широк. В различные исторические периоды в структуре науки административного права даже выделялась такая подотрасль, как военно-административное право, к которой относились и вопросы, связанные с правовыми аспектами государственного управления в условиях военного времени². Уделяют этой подотрасли административного права внимание и совре-

¹ Котляревский С. А. Указ. раб. С. 576.

² Студеникин С. С. Военно-административные нормы и их особенности // Труды Военно-юридической академии Красной Армии. М. : Изд-во Воен. акад., 1945. № 4. С. 29–75; Лунев А. Е. Военная служба и гражданство: вопросы административного и военно-административного права // Вопросы административного и военно-административного права. М. : ВЮА, 1948. Вып. 7. С. 38–51; Советское военно-административное право / под ред. А. Е. Лунева. М. : ВЮА, 1951; Добровольский А. М. Военно-административное право : лекции. СПб., 1914.

менные специалисты¹. Однако вопросам военного положения даже в этих узкоспециализированных работах уделено поверхностное, касательное внимание. Именно поэтому выявление и исследование неявных аспектов военного положения в структуре науки административного права должно стать предметом будущих административно-правовых исследований.

Подводя итог, подчеркнем, что различные аспекты административно-правового режима военного положения традиционно включены в круг исследовательских интересов науки административного права. Однако в большей степени специалистов интересуют прикладные составляющие военного положения, и за пределами научного анализа остаются все те аспекты данного административно-научного института, для выявления которых требуются абстрактно-теоретические методы исследования. В ряду таких неявных сторон военного положения, подлежащих анализу в рамках формирования его административно-правовой концепции, особое место занимает институт правовых форм государственной управленческой деятельности, в рамках которого мы исследовали различные аспекты административного правотворчества в рассматриваемых условиях. На наш взгляд, именно подобный методологический подход наглядно демонстрирует всю широту научной значимости военного положения, а не традиционное его исследование только как одного из многих специальных административно-правовых режимов.

2.3. Статические и динамические характеристики института военного положения

Статика и динамика являются двумя взаимосвязанными феноменами и понятиями, которые позволяют глубже проследить сложность и комплексность военного положения в его функциональной пассивности в период мирного времени, с одной стороны и активности и процедурной подвижности непосредственно в процессе и после введения – с другой.

Прежде чем приступить к исследованию статике и динамике отношений военного положения, необходимо отметить, что данные понятия применимы ко многим отраслям научного знания. В первую

¹ См. например: Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Военно-административное право (военная администрация) : учебник. Серия «Право в Вооруженных Силах – Консультант». М. : За права военнослужащих, 2008. Вып. 90. 496 с.

очередь они характерны для технических наук, в частности физики. В XIX в. О. Конт ввел в научный оборот понятия «социальная статика» и «социальная динамика». Встречаются такие научные термины, как «динамическая психология», «динамика конфликта». Согласно словарю С. И. Ожегова, статика – это «состояние покоя в какой-нибудь определенный момент», динамика – это «ход развития, изменения какого-нибудь явления»¹. В полной мере эти понятия применимы и к правовой науке. Так, В. Л. Кулапов статику и динамику называет «...основными проявлениями поступательного развития права»². Как отмечал профессор В. С. Нерсисянц, «...понятие действия права, действия составляющих его норм выражает динамику права, процесс его реального регулятивного воздействия на уже урегулированные общественные отношения. Это динамичное состояние права, право в действии является, по сути своей, той целью, ради которой в результате правоустановительной деятельности официально формулируется, текстуально выражается и документально (в соответствующих актах) закрепляется право в статике»³.

В широком смысле, говоря о статике отношений военного положения и его динамике, следует иметь в виду, что это две взаимосвязанные, дополняющие и предполагающие друг друга стадии и формы проявления данного административно-правового института. Поэтому, понимая военное положение как статичное административно-правовое явление, следует говорить о подготовке и принятии правоустановительных актов, касающихся данного режима. Динамика военного положения начинается с момента или непосредственного объявления военного положения либо фактической реализации режимных мер. Такая формулировка начального этапа динамики военного положения не случайна, поскольку ч. 2 ст. 8 ФКЗ «О военном положении» предусматривает возможность объявления режимных мер и до введения данного режима. В частности, как в период действия военного положения, так и до его введения могут быть приняты федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Фе-

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999.

² Кулапов В. Л. Статика и динамика как основные проявления поступательного развития права. Саратов : Саратовская государственная академия права, 2006. С. 138.

³ Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. М. : ИНФРА-М, 1999. С. 476.

дерации, предусматривающие чрезвычайные меры военного положения по введению временных ограничений в таких сферах, как осуществление экономической и финансовой деятельности, оборота имущества, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поиска, получения, передачи, производства и распространения информации, временного изменения формы собственности организаций, порядка и условий процедур банкротства, режима трудовой деятельности и установления особенностей финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования.

Таким образом, статика военного положения – это исходная стадия правового регулирования данного института. Сквозь статичную характеристику можно исследовать понятие военного положения, его цели и задачи, перечень чрезвычайных мероприятий, сопровождающих введение военного положения, и т. д. На наш взгляд, статика военного положения представляет собой именно абстрактный, не определенный ни по кругу лиц, ни в пространстве, ни во времени перечень правовых предписаний. В момент, когда возникают обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения, и далее, вплоть до его отмены, можно говорить о динамике военного положения. Отсюда следует основное принципиальное отличие динамики военного положения от его статики – при исследовании военного положения в динамике можно говорить о его действии, здесь становится наглядным действие военного положения во времени (например, указание срока действия чрезвычайных мер), в пространстве (отражение в указе Президента Российской Федерации перечня местностей, объявленных на военном положении), по кругу лиц (установление компетенционных изменений в статусе заинтересованных государственных органов, органов местного самоуправления, граждан). Если статика – начальная стадия правоустановления военного положения, то его динамика является основной и завершающей стадией¹.

Рассмотрение военного положения в его статике и динамике представляет несомненный интерес с точки зрения его понимания и как правового явления, и как методологического подхода к его исследованию. Поэтому, изучая военное положение в его статике, мы обращаем внимание на абстрактно-теоретические характеристики, а ди-

¹ Зиборов О. В. Статическое и динамическое проявление административно-правового режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 1 (31). – С. 16–18.

намическое исследование предполагает качественно иной подход, а именно: в процессе развития военного положения его изменения и непосредственной реализации.

В первом случае нас интересуют непосредственно свойства военного положения (статика), во втором – процессы, происходящие с объектом исследования (динамика).

Статические и динамические характеристики военного положения тесно связаны с методологическими способами исследования данного административно-правового режима. В частности, рассмотренные в соответствующем разделе общеполитические методы исследования – анализ и синтез – применимы в данном подходе. Так, при статическом исследовании военного положения применяется анализ данного явления, т. е. подробное исследование характерных ему свойств, при динамическом – происходит синтез военного положения из отдельных процессуальных аспектов его использования.

Исследование военного положения с использованием статических и динамических характеристик, на наш взгляд, является не бесспорным. Может возникнуть мнение относительно того, что вряд ли какие-либо явления в сфере административно-правовой науки, являются статичными, тем более на протяжении длительного времени. Данная позиция частично обоснована, однако нуждается в пояснениях. Во-первых, какой период времени можно считать достаточным для определения статичности военного положения? Во-вторых, понимание военного положения с точки зрения динамического развития возможно только после его объявления и практической реализации. По нашему мнению, нельзя рассматривать как динамику военного положения принимаемые с периодичностью 1 раз в 15-20 лет нормативные правовые акты, которые, по сути, и составляют предмет не динамики, а статистики военного положения. Поэтому, для того чтобы уяснить полный объем включенных в динамическое развитие военного положения элементов, необходимо обратиться к ретроспективному анализу данного административного режима, особенно в те исторические периоды, где наиболее полно прослеживается именно динамика развития военного положения¹.

Прежде чем перейти к рассмотрению конкретных примеров статистики и динамики военного положения, отметим, что более глубокое понимание такого аспекта исследования военного положения возможно путем его расчленения на составляющие виды его правового

¹ Зиборов О. В. Указ. раб. С. 19–20.

состояния. Наличие соответствующего правового состояния в реализации военного положения определяет на каком уровне – статичном или динамичном – находится режим военного положения в тот или иной период. Итак, анализ практики использования государством мер военного положения¹ позволяет говорить о следующих его возможных правовых состояниях.

1. Формирование теоретической модели военного положения.
2. Законодательные процедуры разработки и принятия соответствующего акта.
3. Введение военного положения.
4. Использование экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии.
5. Привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения.
6. Изменение полномочий государственных органов.
7. Ограничение прав граждан, возложение на них дополнительных обязанностей.
8. Изменение перечня территорий, на которых введено военное положение.
9. Отмена (прекращение действия) военного положения.

Применительно к рассматриваемой проблеме перечисленные правовые состояния военного положения можно объединить в две группы:

- статические;
- динамические.

Таким образом, к статическим состояниям военного положения, на наш взгляд, следует отнести формирование теоретической модели военного положения, законодательные процедуры разработки и принятия соответствующего акта. Соответственно все остальные правовые состояния военного положения, включая его отмену (прекращение действия), являются динамическими.

Исходя из этого, если военное положение реализуется путем состояния первой группы – оно является статическим, если второй группы динамическим.

Если сравнивать состояния военного положения первой и второй групп, легко обнаружить главное их сходство – все они посвящены ад-

¹ См.: Зиборов О. В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 60–120.

министративно-правовому режиму военного положения. Принципиальным отличием данных групп является содержательная характеристика: если статическое военное положение предполагает только процесс формирования, нормативного закрепления или отмены, то динамическое военное положение – это процесс его непосредственной реализации¹.

Содержательную основу динамики и статики военного положения можно продемонстрировать на конкретных примерах. Одним из наиболее ярких примеров динамического развития военного положения является активнейшая практика использования данного административно-правового института в годы Великой Отечественной войны. В сложнейших условиях начального периода войны перед государством встала задача предпринять максимально эффективные меры для отражения германской агрессии. Законодательная база, регламентирующая перевод государства на функционирование в условиях военного времени, не была разработана заранее. В мирное время не были созданы и приняты документы, которые определяли бы административно-правовой режим военного положения и характерные для него чрезвычайные меры. К сожалению, богатейший нормативно-правовой материал, а также имевшийся у нашего государства опыт по использованию этого административно-правового режима не был востребован в межвоенный период. Поэтому те проблемы, которые возникли уже в начальный период войны, «пришлось решать и разрабатывать в ходе войны при огромном дефиците времени»². Таким образом, так называемый межвоенный период является ярчайшим примером статики военного положения, в то время как последующие шаги государства демонстрируют его поступательное динамическое развитие.

Программным документом перестройки работы партии и страны в условиях войны стала Директива СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. «Партийным и советским организациям прифронтовых областей»³. Подчеркивая опасность, нависшую над страной, директива ставила задачу немедленной перестройки деятельности партийных и советских органов в условиях войны, мобилизации всех сил и средств на помощь Красной Армии. От должностных лиц и граждан

¹ Зиборов О. В. Статическое и динамическое проявление административно-правового режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 1 (31). – С. 21.

² См.: Курицын В. М. Советский государственный аппарат в Великой Отечественной войне // Государство и право. – 1985. – № 5. – С. 4–5.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1941. – № 49.

требовалось покончить с «благодушным настроением и беспечно-стью», улучшить работу предприятий, усилить охрану заводов, фабрик, электростанций, мостов, железнодорожных линий, средств связи. Эту задачу предполагалось решить путем превращения страны в единый военный лагерь, перестройки работы тыла, перевода работы народного хозяйства на военный лад и т. д.¹

И. В. Сталин выступил перед страной 3 июля 1941 г. с призывом «немедленно перестроить всю работу на военный лад, все подчинив интересам фронта и задачам организации разгрома врага»².

Переход к новым условиям функционирования государства осуществлялся в соответствии с законодательными актами, принятыми в первые дни войны. К их числу относится Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении», принятый в первый же день войны – 22 июня 1941 г.³ В соответствии с этим указом на военном положении было объявлено 7 союзных республик и в РСФСР 14 областей, 1 край и 1 АССР, ставшие театром военных действий или расположенные близко к нему и игравшие важную роль для военных целей. В местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности передавались военным советам фронтов, армий, военных округов, а там где они отсутствовали – высшему командованию войсковых соединений. Все местные органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации были обязаны оказывать полное содействие военному командованию в использовании сил и средств для нужд обороны и обеспечении общественного порядка и безопасности⁴.

Пункт 3 предусматривал чрезвычайные меры, сопровождающие введение военного положения. Эти меры можно разделить на три группы:

- 1) возлагающие на предприятия, учреждения, организации и граждан дополнительные обязанности в интересах обороны государства;
- 2) направленные на непосредственное обеспечение общественного порядка и государственной безопасности;
- 3) направленные на расширение подсудности военных трибуналов.

¹ Зиборов О. В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 149–182.

² Сталин И. В. О Великой Отечественной войне Советского Союза. М., 1946. С. 13.

³ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 5 т. М. : Политиздат, 1968. Т. 3. С. 35–37.

⁴ Сборник указов, постановлений, распоряжений и приказов военного времени. 1941–1942. Л. : Лениздат, 1942. С. 70.

К первой группе относятся:

1) привлечение граждан к трудовой повинности (состоит в привлечении граждан для выполнения оборонных работ, охраны путей сообщения, сооружений, средств связи, электростанций, электросетей и других важных объектов, для участия в борьбе с пожарами, эпидемиями и стихийными бедствиями). Практика привлечения граждан к работам в порядке трудовой повинности показывает, что, как правило, такие работы носили оборонительный характер¹, однако граждане привлекались и к работам по очистке дворов, улиц, площадей и набережных², а также к сельскохозяйственным работам в колхозы, совхозы и МТС³;

2) привлечение к автогужевой повинности (помимо отдельных граждан, могли привлекаться предприятия, учреждения и организации);

3) установление военно-квартирной обязанности (для расквартирования воинских частей и учреждений, распространялась и на граждан, и на предприятия);

4) изъятие для нужд обороны транспортных средств и иного имущества (Президиум Верховного Совета СССР Указом от 30 июня 1941 г. «Об автотранспортном и гужевом транспорте, поставляемом для Красной Армии» установил, что изъятые для нужд армии в порядке мобилизации автомашины, тракторы, тракторные прицепы, мотоциклы, велосипеды, лошади и упряжь принимаются военным ведомством от государственных предприятий, учреждений и организаций, промысловой и потребительской кооперации и прочих общественных организаций безвозмездно, а от колхозов и отдельных граждан – за плату⁴).

Ко второй группе необходимо отнести:

1) регулирование времени работы учреждений и предприятий; регулирование организации всякого рода собраний, шествий и т. п.;

2) запрещение появления на улице после определенного времени (комендантский час);

3) ограничение уличного движения; производство в необходимых случаях обысков и задержание подозрительных лиц; регулирование торговли и работы торгующих организаций и коммунальных предприятий;

¹ См., например: решение Исполкома Ленинградского совета депутатов трудящихся от 31 мая 1942 г. № 68, п. 69 // Ленинградская правда. – 1942. – 3 июня.

² Решение Исполкома Ленинградского совета депутатов трудящихся от 25 марта 1942 г. № 65, п. 15 // Бюллетень Ленгорсовета. – 1942. – № 5–6.

³ Правда. – 1942. – 17 апр.

⁴ Сборник указов, постановлений, решений, распоряжений и приказов военного времени. 1941–1942. Л. : Лениздат, 1942. С. 256.

4) установление норм отпуска населению продовольственных и промышленных товаров;

5) запрещение въезда и выезда в местности, объявленные на военном положении;

6) выселение в административном порядке лиц, признанных социально опасными как по своей преступной деятельности, так и по связям с преступной средой, из таких территорий. Командующий Московским военным округом 4 июля 1941 г. распорядился о высылке подобных лиц из Москвы и ее окрестностей¹. Составление списков таких лиц возлагалось на управление НКВД. Подобные чрезвычайные меры были предприняты и в ряде других крупных городов – Ленинграде и Киеве. В качестве гарантии законности при проведении подобных административных высылки являлось обязательное санкционирование по предложению НКВД прокурором списков таких лиц.

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. было утверждено Положение о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении и в районе боевых действий, по которому на их рассмотрение были переданы дела о преступлениях, направленных против обороны, общественного порядка и государственной безопасности. Кроме того, военному командованию предоставлялось право передавать в военные трибуналы дела о спекуляции, злостном хулиганстве и иных преступлениях, если командование признает это необходимым по обстоятельствам военного времени. Порядок судопроизводства в районах боевых действий и в местностях, объявленных на военном положении, значительно упрощался. Военным трибуналам предоставлялось право рассматривать дела по истечении 24 часов после вручения обвинительного заключения. Кассационному обжалованию такие приговоры не подлежали и могли быть изменены лишь в порядке надзора. Приговоры военных трибуналов вступали в законную силу с момента их провозглашения и немедленно приводились в исполнение. Командующим и Военным советам округов, фронтов и армий предоставлялось право приостанавливать исполнение приговора к высшей мере наказания – расстрелу. Одновременно они должны были сообщить свое мнение по телеграфу Председателю Военной коллегии Верховного суда СССР и Главному военному прокурору Красной Армии или Главному прокурору Военно-Морского Флота СССР по принадлежности. Эта мера была направлена на то, чтобы с учетом упро-

¹ См.: Курицын В. М. Права и свободы граждан в годы Великой Отечественной войны // Советское государство и право. – 1987. – № 5. – С. 126–130.

щенной процедуры судопроизводства предотвратить возможные ошибки и оградить невиновных лиц от незаслуженной ответственности.

Указ «О военном положении» предусматривал строгую ответственность за неисполнение обязательных постановлений военных властей в местностях, объявленных на военном положении, – виновные подвергались наказанию в административном порядке в виде лишения свободы на срок до 6 месяцев или штрафа до 3000 рублей. В таких местностях запрещалось проживание лиц, освобождаемых из лагерей и колоний, вне зависимости от статей, по которым они привлекались к ответственности.

Примером расширения полномочий военных властей в местностях, объявленных на военном положении, может служить тот факт, что уже в первые дни войны (25 июня 1941 г. – в Москве, 27 июня 1941 г. – в Ленинграде) соответствующие начальники гарнизонов издали приказы: «Об обеспечении общественного порядка и государственной безопасности в г. Москве»¹; «Об обеспечении общественного порядка и государственной безопасности в г. Ленинграде»². В этих приказах запрещалось производить кино- и фотосъемку без разрешения коменданта гарнизона, движение транспорта и лиц без специальных пропусков с 24 часов до 4 часов утра, въезд в город лиц, не прописанных в городе, за исключением командированных по распоряжениям наркоматов и центральных ведомств (в Ленинграде – не только въезд, но и выезд); определялся порядок работы предприятий торговли, учреждений культуры и т. д. Исполнение данных приказов возлагалось на военные комендатуры и милицию³.

С первых же дней войны огромный объем новых для себя задач получил транспорт. Во-первых, на железнодорожный транспорт легла задача передислокации воинских подразделений с Дальнего Востока и Сибири в прифронтовые районы; во-вторых, необходимо было эвакуировать местное население и отдельные отрасли промышленности из районов, расположенных близко к фронту вглубь страны; в-третьих, обеспечивать всем необходимым действующую армию. Таким образом, от работников железнодорожного транспорта требовалось точное и добросовестное выполнение своих обязанностей. Для установления на транспорте воинской дисциплины, а также в целях недопущения «недисциплинированности и безответственного отно-

¹ Вечерняя Москва. – 1941. – 26 июня.

² Ленинградская Правда. – 1941. – 28 июня.

³ Зиборов О. В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 149–182.

шения к делу» Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 апреля 1943 г. на всей сети железных дорог страны было введено военное положение¹. Все работники железнодорожного транспорта на период действия военного положения считались мобилизованными и закрепленными для работы на железнодорожном транспорте. За совершенные преступления по службе для них была установлена ответственность наравне с военнослужащими. Дела о подобных преступлениях рассматривались военными трибуналами, и одним из видов наказания было предусмотрено увольнение со службы с направлением на фронт в штрафные роты (если виновный не заслуживал более сурового наказания). Пункт 6 указа предоставлял администрации железных дорог в необходимых случаях право наложения административного взыскания в виде административного ареста сроком до 20 суток. Аналогичные меры были распространены и на водный транспорт в связи с введенным 9 мая 1943 г. военным положением.

В годы Великой Отечественной войны вводилось военное положение и в некоторых отраслях промышленности. В частности, постановлением ГКО № 613 от 19 июня 1943 г. оно было введено на всех взрывоопасных предприятиях СССР².

Ряд промышленных наркоматов СССР был преобразован в военно-промышленные. Так, вскоре после начала Великой Отечественной войны был создан Наркомат танковой промышленности, Наркомат общего машиностроения был преобразован в Наркомат минометного вооружения³.

Представленный пример наглядно демонстрирует как статику отношений военного положения в межвоенный период, так и динамику данных отношений, начиная с первых дней войны и на всем ее протяжении. Если статика выражается в отсутствии внимания со стороны государства к данному административно-правовому институту, то динамика, наоборот, показывает поступательное развитие военного положения по всем его основным характеристикам. В качестве наиболее типичных признаков динамики отношений военного положения следует выделить следующие: мобилизация всех сил государства на отпор врагу; принятие Указа Президиума Верховного совета СССР «О военном положении» от 22 июня 1941 г.; передача всех полномочий органов государственной власти в области обороны высшему командованию войсковых соединений; возложение дополнительных обязанностей в интересах обороны

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1943. – № 15.

² РЦХИДНИ. Оп. 1. Д. 127. Л. 174.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1941. – № 42.

государства на граждан и предприятия, учреждения, организации; расширение подсудности военных трибуналов; введение военного положения не только на определенных территориях, но и на объектах транспорта и в некоторых отраслях промышленности; преобразование некоторых органов исполнительной власти в военно-промышленные; создание чрезвычайных органов государственной власти и др.

Рассматривая отношения военного положения в их статике и динамике, следует предупредить возможное неправильное толкование статике военного положения как обстановки, абсолютно лишенной всяческих правовых процессов. На наш взгляд, любое правовое явление, лишенное определенных динамических признаков, по сути, теряет основное свое предназначение – регулирование определенных групп общественных отношений. Статическая система общественных отношений военного положения, лишенная движений в смысле введения соответствующих режимных мер, позволяет не потерять указанный выше важнейший элемент всякого правового явления, а следовательно, и значение для теории административного права путем сложных законотворческих процессов и процедур. Поскольку мы говорим о статической составляющей военного положения, то, прежде всего, должны предположить существование определенных научно-теоретических процессов исследования военного положения, а также то, что любой нормативный правовой акт о военном положении должен быть разработан и принят. Следовательно, статика вовсе не предполагает неизменного существования единожды разработанной нормы, регламентирующей военное положение. Точно так же она не предполагает, что военное положение должно быть регламентировано только законодательными актами, т. е. актами высшей юридической силы. В статической характеристике военного положения первоочередное значение имеет неизменность социальной и правовой значимости данного административно-правового института, абсолютная определенность чрезвычайных мер, сопровождающих его введение, а также неизменность приоритета прав и свобод граждан на всем протяжении действия военного положения¹.

На наш взгляд, неизменность законодательной конструкции военного положения является основным признаком его статичности. Например, можно предположить наличие относительно длительной по времени действия нормы административного права, регламенти-

¹ Зиборов О. В. Статическое и динамическое проявление административно-правового режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 1 (31). – С. 16–22.

рующей военное положение. Если не предпринимать шаги по расширению данного административно-правового поля, то налицо явная статика отношений военного положения. Даже если у государства и отсутствует необходимость в реализации соответствующих режимных мер, динамика может быть представлена в виде разработки и принятия всего комплекса нормативных правовых актов в данной области. В этих условиях, конечно, будет отсутствовать динамика военного положения применительно к его реализации, но это не будет являться статикой военного положения в смысле отсутствия внимания к данному административно-правовому режиму. Отсюда делаем вывод, что наличие правоприменительной и законотворческой деятельности – основной признак динамики военного положения. И наоборот, отсутствие такой деятельности – это его статическая характеристика.

Таким образом, отсутствие правоприменительной практики – это особенность, характеризующая статическую составляющую военного положения. Правоприменение применительно к военному положению должно рассматриваться как чисто динамическое явление. Активная правотворческая деятельность как элемент административно-правового усовершенствования в условиях, когда военное положение находится в статичном состоянии, способна придать динамику данному административно-правовому явлению даже без правоприменительной практики. В любом случае применение военного положения, а значит, и его явная динамика имеет временный характер. Поэтому придать динамику военному положению в условиях отсутствия правоприменения можно только путем активной работы по подготовке и принятию необходимого объема административно-правовых норм, регламентирующих все стороны данного института. Учитывая изложенное, сделаем два важных, на наш взгляд, замечания.

1. Активная правотворческая деятельность в области военного положения возможна только путем принятия подзаконных нормативных правовых актов. Отсюда появляется следующее сопоставление – статика отношений военного положения выражается в ряде правовых норм, закрепленных в Конституции Российской Федерации, Федеральном конституционном законе «О военном положении» и иных федеральных конституционных и просто федеральных законах. Динамика же данного административно-правового режима возможна только в подзаконных нормах права. Об этом свидетельствует как проведенный выше анализ, так и анализ исторического опыта использования государством мер военного положения.

2. Можно говорить о явной и неявной динамике военного положения. Термин «явная динамика» соответствует правоприменительной практике военного положения. «Неявная динамика» имеет место в процессе разработки и принятия административно-правовых норм, регламентирующих отдельные его аспекты. Поэтому как синоним статике военного положения мы предлагаем использовать его «неприменение»¹. В статическом состоянии военное положение не исчезает, оно лишь останавливается в развитии, а следовательно, временно перестает совершенствоваться. При этом следует учитывать, что до момента реализации военного положения совершенствование данного административно-правового института возможно путем неявных динамических характеристик, которые, в частности, могут быть выражены в виде различного рода обеспечительных действий. К таким обеспечительным действиям следует отнести, например, отдельные полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения: определение задач и установление порядка привлечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения, определение порядка прохождения военной службы в период действия военного положения, утверждение положений о федеральных органах исполнительной власти, руководство которыми он осуществляет, и др.

Выше мы отметили, что прекращение статике военного положения, а именно применение данного режима, может быть вызвано либо агрессией против Российской Федерации, либо непосредственной угрозой такой агрессии. Отсюда вытекает вывод, что отсутствие агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии – необходимое и обязательное условие статической характеристики военного положения.

Можно выделить несколько условий, которые, на наш взгляд, обязательны для сохранения статического состояния военного положения. Эти условия следующие:

- а) отсутствие правотворческой деятельности в данной области;
- б) отсутствие агрессии против Российской Федерации;
- в) отсутствие непосредственной угрозы такой агрессии.

С изменением этих условий, или хотя бы одного условия, происходит переход от статического состояния военного положения к динамическому.

¹ Зиборов О. В. Указ. раб. С. 16–22.

Анализируя исторический опыт использования военного положения, а также современное состояние данного административно-правового режима, приходим к выводу о том, что статика отношений военного положения встречается крайне редко, поскольку при наличии в системе малейших динамических процессов следует говорить о прекращении статики и наступлении динамики военного положения. Нечасто можно встретить и явную динамику военного положения, поскольку любое государство, используя чрезвычайные меры военного положения, поставлено в жесткие временные рамки такого использования, военное положение является реально действующим на протяжении относительно непродолжительного времени. С другой стороны, наиболее типична для административно-правового режима военного положения его неявная динамика, когда сама правоприменительная практика военного положения отсутствует, но проводится активная работа по административному правотворчеству в данной области.

Наиболее ярким примером такой неявной динамики является период от момента регламентации военного положения в Конституции Российской Федерации 1993 года до принятия в 2002 г. Федерального конституционного закона «О военном положении».

Принятию Федерального конституционного закона «О военном положении» предшествовала долгая и кропотливая работа. До момента его принятия было разработано и внесено для рассмотрения в Государственную Думу три подобных законопроекта.

Первым из них стал проект, предложенный Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным 6 июля 1997 г. (Пр-1099). Этот законопроект был призван устранить имеющийся пробел в законодательстве. Он содержал в себе правовые нормы, регламентирующие, в частности, условия, порядок и основания введения и отмены военного положения, содержание режима военного положения, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению режима военного положения, привлечение для обеспечения режима военного положения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, организацию гражданской и территориальной обороны, правовое положение граждан и организаций в период военного положения, и ряд других. Однако наличие целого ряда юридико-технических и лингвистических замечаний в указанном законопроекте послужили причиной его отклонения при рассмотрении во втором чтении¹.

¹ Зиборов О. В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 182–201.

Следующий законопроект был внесен на рассмотрение в первом чтении в порядке законодательной инициативы депутатами Государственной Думы Э. А. Воробьевым, В. В. Похмелкиным и С. Н. Юшенковым 14 ноября 2000 г. (№ 27318-3). Данный законопроект планировалось рассмотреть Государственной Думой 22 февраля 2001 г. Однако в связи с тем, что Президент Российской Федерации В. В. Путин внес альтернативный законопроект (№ 60963-3), было решено рассмотреть оба законопроекта одновременно 19 апреля 2001 г. Анализ рассматриваемых законопроектов, а также содержание официальных отзывов на них показывает, что законопроект, предложенный Президентом Российской Федерации, в большей степени отвечал предъявляемым требованиям.

Предложенный проект федерального конституционного закона «О военном положении» был рассмотрен Комитетом Государственной Думы по обороне, и 9 февраля 2001 г. было принято решение рекомендовать Государственной Думе принять проект федерального конституционного закона «О военном положении» в первом чтении. Одобрение Комитетом по обороне предложенного группой депутатов законопроекта можно объяснить следующими причинами. В условиях, когда внесенный в Государственную Думу Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным проект федерального конституционного закона «О военном положении» в 1997 г. по предложению Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе был снят с рассмотрения, а новый законопроект Президентом Российской Федерации внесен не был, законопроект федерального конституционного закона «О военном положении», внесенный депутатами Государственной Думы Российской Федерации Э. А. Воробьевым, В. В. Похмелкиным и С. Н. Юшенковым, являлся единственным, безальтернативным законопроектом. Учитывая необходимость устранения существовавшего законодательного пробела, вызванного отсутствием федерального конституционного закона, предусмотренного Конституцией Российской Федерации, определяющего режим военного положения, целесообразно было взять за основу единственный предложенный законопроект, а поступившие замечания и предложения учесть при его доработке¹.

Однако после внесения на рассмотрение Государственной Думы проекта федерального конституционного закона «О военном положении», а также после прохождения правовой экспертизы Комитет Государственной Думы по обороне рекомендовал нижней палате парла-

¹ Зиборов О. В. Указ. раб. С. 182–201.

мента принять указанный законопроект в первом чтении. Во изменение своего решения относительно законопроекта, предложенного группой депутатов, Комитет по обороне рекомендовал депутатам Государственной Думы Э. А. Воробьеву, В. В. Похмелкину и С. Н. Юшенкову в соответствии с п. 6 ст. 112 Регламента Государственной Думы отозвать внесенный ими проект федерального конституционного закона № 27318-3 «О военном положении»¹. Таким образом, учитывая то, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, а также то, что именно Президент Российской Федерации вводит военное положение в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии, целесообразнее было взять за основу для дальнейшей работы законопроект № 60963-3 «О военном положении», внесенный Президентом Российской Федерации. Положения, содержащиеся в законопроекте № 27318-3, внесенном депутатами Государственной Думы Э. А. Воробьевым, В. В. Похмелкиным и С. Н. Юшенковым, необходимо использовать при доработке законопроекта № 60963-3 «О военном положении», внесенного Президентом Российской Федерации для рассмотрения Государственной Думой во втором чтении.

Рассмотренная выше правотворческая работа является наиболее типичным, на наш взгляд, примером неявной динамики военного положения. При отсутствии правоприменительной практики активная административно-правотворческая деятельность позволяет избежать длительной статичности военного положения, а следовательно, ведет к совершенствованию данного административно-правового режима.

Военное положение как административно-правовой режим, как и другие институты административного права, не может быть абсолютно статичным. Есть институты, менее подверженные изменениям, чем другие. Имеются административно-правовые категории, в которых происходит очень медленное динамическое развитие, но оно нигде не отсутствует. Поэтому знание статических характеристик административно-правового явления, в том числе военного положения, необходимо в большей степени потому, что они включают в себя те же элементы и признаки, которые действуют и продолжают действовать в дина-

¹ Решение Комитета по обороне Государственной Думы Российской Федерации от 6 апреля 2001 г. № 46/2.2.

мическом состоянии военного положения. Причем обособленное изучение и статических, и динамических его характеристик методологически необходимо для наиболее полного и объективного исследования административно-правового режима военного положения.

Исследование военного положения только в статике или только в динамике имеет существенный недостаток – оно изучает лишь часть данного административно-правового явления, лишь определенную группу его признаков. Таким образом, в данном разделе исследования нами было определено соотношение динамических и статических характеристик военного положения, что позволяет сделать некоторые выводы.

1. Военное положение, как и многие иные специальные административно-правовые институты, большую часть времени находится в состоянии статики либо неявной динамики.

2. Исторический опыт свидетельствует о том, что, находясь в арсенале государства, военное положение как административно-правовой режим применяется с определенной периодичностью. Периодичность применения военного положения переводит его из состояния статики в динамическое состояние поднимает научное осмысление, а также правоприменительную практику военного положения на качественно иной, более высокий уровень.

3. По нашему мнению, именно статичное состояние военного положения в большей степени позволяет осмыслить данный административно-правовой институт и разработать его доктринальную концепцию.

Глава 3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

3.1. Система органов, реализующих административно-правовой режим военного положения, и проблемы ее оптимизации

Успешность и эффективность противодействия агрессии против Российской Федерации и непосредственной угрозы такой агрессии в значительной степени определяется возможностью органов управления всех уровней выполнять свои повседневные обязанности, а также обязанности, возникшие вследствие указанных чрезвычайных обстоятельств в условиях военного положения. Как показывает практика противодействия военной агрессии, те органы исполнительной власти, которые функционировали в условиях мирного времени, в условиях военного положения не способны в полной мере выполнять свои функции, а также мобилизовать все силы и средства государства на отпор врагу. Это приводило к спешной, а потому не всегда эффективной компетентностной трансформации действующих органов государственной власти, созданию абсолютно новых органов, административно-правовой статус которых не был в достаточной степени проработан заранее, что объективно приводило к смещению их полномочий и не способствовало успешной реализации задач военного времени.

Более того, учитывая имеющуюся структурную схему органов исполнительной власти различного уровня, можно говорить о более или менее упорядоченном изменении компетенции органов общегосударственного (сегодня – федерального) уровня и практически полной неорганизованности подобных трансформаций на уровне субъектов государства, а тем более на местном уровне. Исходя из этого, в данной части работы мы остановимся на наиболее типичных примерах компетенционных изменений федеральных органов исполнительной власти, в большей степени акцентируя внимание на авторском подходе к задачам, полномочиям и примерной структуре органов, уполномоченных на реализацию мероприятий военного положения на местах.

Исследование компетенционных трансформаций органов исполнительной власти в условиях административно-правового режима военного положения методологически верно осуществлять по следующим направлениям:

- 1) полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях военного положения;

2) роль органов военного управления в реализации административно-правового режима военного положения;

3) изменение роли и задач органов местного самоуправления на период введения военного положения.

4) соотношение повседневных полномочий правоохранительных органов, в том числе полиции, с полномочиями, связанными с реализацией военного положения.

Введение военного положения нередко выступало в качестве юридического факта, служащего основанием для прекращения функционирования органов исполнительной власти повседневного режима и создания специальных государственных органов, наделенных рядом чрезвычайных полномочий. Приведем несколько примеров.

Чрезвычайные условия Первой мировой войны диктовали необходимость формирования межведомственных органов по наиболее ключевым государственным вопросам. Такими специальными межведомственными органами стали особые совещания, первое из которых – по снабжению армии, было образовано 7 июня 1915 г.¹ В дальнейшем подобные совещания были образованы 17 августа 1915 г. по обороне государства, по топливу, по продовольствию и по перевозкам², 30 августа – по вопросам беженцев³. В состав особых совещаний входили представители различных учреждений и организаций. Например, в состав Особого совещания по вопросам обороны государства входил председатель (военный министр), а также члены: председатель Государственного совета, 9 членов Государственного совета, 9 депутатов Государственной думы, выбранных от этих учреждений, представитель морского министерства, а также министерства финансов, путей сообщения, торговли и промышленности, 5 представителей военного министерства, представители Всероссийского земского и городского союзов, 4 представителя Центрального военно-промышленного комитета. По подведомственным вопросам особые совещания являлись высшим государственным учреждением и находились в прямом подчинении царя.

Учитывая складывающуюся обстановку, важное место в системе совещаний принадлежало особому совещанию по обороне. Компетенция особого совещания по обороне была расширена: оно осуществляло надзорные функции в области организации деятельности

¹ СУ. – 1915. – № 167, ст. 1280.

² СУ. – 1915. – № 231, ст. 1760.

³ СУ. – 1915. – № 242, ст. 1842.

промышленных предприятий всех форм собственности, осуществляющих производство продукции в интересах армии и военного флота; содействовало формированию военных заказов и надзидало за их исполнением; для нужд действующей армии производило все виды заготовок без ограничения в способах и суммах. Перечисленные особые полномочия совещания по обороне предоставлялись ему наряду с повседневными полномочиями, которыми были наделены все остальные особые совещания. К ним следует отнести: издание временных правил, наложение секвестра, установление предельных цен, производство реквизиций. В случае неисполнения предписаний особого совещания устанавливалось уголовное наказание в виде тюремного заключения сроком до 2 лет либо штрафа в размере 3000 рублей.

Анализ законодательства рассматриваемого периода, а также правоприменительной практики его реализации наглядно показывает основное содержательное предназначение особого совещания как специально создаваемого чрезвычайного органа. Таким предназначением особых совещаний выступила так называемая обеспечительная, тыловая функция. С этой точки зрения оценивалась работа данных органов, причем в подавляющем большинстве случаев – негативно. Показательно мнение, высказанное начальником Главного артиллерийского управления генералом А. А. Маниковским относительно того, что, несмотря на предоставленные им широкие полномочия, особые совещания не выполнили задачи, возложенные на них: «дело обеспечения нашей армии боевыми припасами все же не только не двинулось тем темпом, на который рассчитывалось, а напротив, во многих отношениях пошло хуже»¹.

Осенью 1918 г., когда оказавшаяся в кольце фронтов гражданской войны РСФСР потеряла практически три четверти территории, захваченной белогвардейцами и интервентами, учитывая тот факт, что на захваченной территории проживало более 60 % населения России², потребовалось подчинить всю деятельность государства задачам военного времени, мобилизовать все силы и средства Советского государства в интересах обороны страны. Со 2 сентября 1918 г. Россия объявлялась «военным лагерем»³, все граждане, независимо от воз-

¹ Маниковский А. А. Военное снабжение русской армии в мировую войну. Изд. 2. М., 1930. Т. 2. С. 36.

² Емелин А. С. История государства и права России (октябрь 1917 – декабрь 1991 гг.). М., 1999. С. 14.

³ Постановление ВЦИК от 2 сентября 1918 г. «О превращении Советской республики в военный лагерь».

раста и профессии, обязывались выполнять мероприятия в области обороны государства, предписанные органами государственной власти. Для мобилизации всех сил и средств государства Постановлением ВЦИК и СНК от 30 ноября 1918 г. под председательством В. И. Ленина образовывался специальный орган – Совет рабочей и крестьянской обороны (Совет обороны), в состав которого входили руководители важнейших наркоматов и ведомств.

Еще одним примером создания специального органа, наделенного чрезвычайными полномочиями в условиях военного положения, могут служить созданные в связи с введением с 23 августа 1919 г. военного положения в Рязанской, Тульской, Орловской, Воронежской, Тамбовской и Пензенской областях¹ революционные комитеты, в состав которых входил председатель в лице местного военного комиссара, а также два представителя от исполкома местного Совета. На революционные комитеты возлагалась ответственность за осуществление функций по обороне на вверенных территориях, в связи с чем они наделялись всей полнотой власти. В прямое подчинение ревкомов передавались все воинские формирования и милиция. Они имели право безвозмездно изымать любые материальные и финансовые средства учреждений, организаций и населения для эффективной организации оборонительных мероприятий, в первую очередь это касалось всех видов вооружения и транспортных средств.

Учитывая сложность и многогранность административно-правового режима военного положения и сопровождающих его введение мер, с целью общего наблюдения за осуществлением мер военного положения в стране 23 мая 1920 г. ВЦИК признал необходимым образовать Коллегию по проведению военного положения². Учреждение Коллегии вместе с предоставлением ВЧК полномочий военно-революционных трибуналов в отношении всех преступлений, направленных против военной безопасности государства, говорит об актуальности и значимости военного положения. Коллегия находилась в непосредственном подчинении Совета труда и обороны и наделялась полномочиями по изданию обязательных для исполнения всеми ведомствами (включая военное), органами и гражданами указаний, касающихся реализации военного положения.

Чрезвычайные обстоятельства гражданской войны и иностранной военной интервенции потребовали трансформации всего государ-

¹ Декреты Советской власти. М., 1973. Т. 6. С. 391–392.

² СУ РСФСР. – 1920. – № 78, ст. 370.

ственного аппарата. Возникла необходимость в мобильных чрезвычайных органах, более приспособленных к обстоятельствам военного времени. Это способствовало тому, что, наряду с органами государственной власти, предусмотренными Конституцией, образовывались государственные органы, наделенные чрезвычайными полномочиями, способные осуществлять государственные функции, учитывая сложную политическую, социальную и военную обстановку в государстве. Эти органы получили наименование революционных комитетов (ревкомов), действовали на республиканском, областном, городском или местном уровнях и в первые военные годы не имели единого кодифицированного акта, который подробно регламентировал бы их деятельность. Отсутствие единой правовой базы деятельности ревкомов приводило к трудностям в организации их деятельности и отсутствию понимания предназначения этих органов со стороны должностных лиц, ответственных за их деятельность. Так, например, революционный комитет Тюмени обратился с письмом в Народный комиссариат внутренних дел с просьбой о разъяснении по вопросам функций ревкомов в прифронтовой полосе, а также «...при наличии каких обстоятельств (размер освобождаемой территории, число созданных сельских и волостных Советов и т. д.) может быть созван съезд для выборов уездного исполкома?»¹.

Подробная регламентация деятельности ревкомов с учетом обобщения имеющегося опыта их практической работы, включая основные направления деятельности ревкомов, порядок их формирования, компетенцию, основы взаимодействия ревкомов с иными государственными и военными органами, нашла отражение в принятом 24 октября 1919 г. Положении ВЦИК «О революционных комитетах»². Основой данного документа, устанавливающего единую систему организации, основные направления деятельности ревкомов в условиях военного положения, послужил накопленный опыт формирования ревкомов в 1918–1919 гг. в таких регионах, как Средняя Азия, Сибирь, Украина, Урал и центральные области страны.

Особое место в системе государственных органов в условиях военного положения занимал Народный комиссариат продовольствия, а также его местные органы и продовольственные комитеты на уровне губерний и уездов, которым в соответствии с Декретом ВЦИК и СНК

¹ Гимпельсон Е. Г. Советы в годы гражданской войны и иностранной интервенции. М., 1968. С. 147.

² Декреты Советской власти. Т. 6. С. 224–228.

от 9 мая 1918 г.¹ предоставлялись исключительные полномочия по изъятию хлеба и продовольствия у населения, включая право применения вооруженной силы в случае неповиновения.

7 декабря 1917 г. Советом Народных Комиссаров была образована Чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности, которой предоставлялись огромные полномочия правоохранительной направленности в условиях военного положения. Так, являясь чрезвычайным органом власти, комиссия наделялась правом назначать отдельные виды наказаний, в том числе смертную казнь, например за вооруженные выступления против советской власти. Практика создания и функционирования Чрезвычайной комиссии показывает, что она не подчинялась ни одному советскому государственному или партийному органу, за исключением Совета Народных Комиссаров, по сути, неконтролируемо расширяла свои полномочия, а приговоры по делам, расследуемым ЧК, выносили только революционные трибуналы. Подводя итог исследованию системы и структуры государственных органов периода гражданской войны и иностранной военной интервенции, можно говорить, во-первых, о достаточной проработанности системы таких чрезвычайных органов; во-вторых, о существенной роли этих органов в обороне Советского государства. Юридическим фактом упразднения либо реорганизации всех чрезвычайных органов выступило окончание военных действий.

Подводя итог ретроспективному анализу компетенционных трансформаций органов государственной власти в условиях военного положения, следует проанализировать подобную практику в один из тяжелейших периодов нашей истории – период Великой Отечественной войны. Внешняя агрессия и нависшая угроза безопасности страны привели к необходимости усиления централизации управления государством, для чего, учитывая опыт Гражданской войны, были созданы подобные чрезвычайные органы. В самом начале войны, 30 июня 1941 г., Президиум Верховного Совета СССР, ЦК ВКП(б) и СНК СССР приняли решение о создании первого чрезвычайного органа – Государственного Комитета Оборона во главе с И. В. Сталиным². Несмотря на то что Конституция СССР не предусматривала создание подобного государственного органа, а следовательно, и его полномочия, чрезвычайные условия военного времени продиктовали такую необходимость и, по сути, ГКО получил всю полноту власти в государстве,

¹ СУ РСФСР. – 1918. – № 35, ст. 468.

² Ведомости Верховного Совета СССР. – 1941. – № 29.

а издаваемые им постановления и распоряжения стали обязательными для исполнения всеми партийными, советскими, комсомольскими и военными органами страны, а также гражданами СССР, поскольку имели силу законов военного времени. В состав ГКО входили члены Политбюро ЦК ВКП(б), а также руководители высших органов государственной власти. Таким образом, высшие должностные лица государства совмещали несколько руководящих постов. Например, И. В. Сталин, являясь Председателем ГКО, одновременно занимал должности Генерального секретаря ЦК ВКП(б), Председателя СНК и Наркома обороны СССР, а позднее еще и возглавил созданную 8 августа 1941 г. Ставку Верховного Главнокомандующего¹.

Специальный аппарат ГКО не создавался, поэтому комитет осуществлял свои полномочия посредством существующих аппаратов СНК СССР, ЦК ВКП(б) и наркоматов, однако для решения наиболее актуальных проблем при ГКО создавались советы, комитеты и комиссии. Например, учитывая необходимость решения комплекса задач, связанных с эвакуацией населения из прифронтовых районов, был сформирован Совет по эвакуации², при непосредственной организации которого в течение войны были эвакуированы в безопасные районы около 25 млн человек³.

Несмотря на формирование специальных органов государственной власти, в условиях военного времени продолжали функционировать и конституционные органы управления – Верховный Совет СССР с Президиумом, Совет Народных Комиссаров СССР, народные комиссариаты, ведомства, органы власти и управления государственного и местного уровней.

В условиях войны значительная часть документов государственного уровня разрабатывалась и утверждалась Президиумом Верховного Совета СССР, который осуществлял конституционные полномочия. Учитывая, что в условиях военного времени сессии Верховного Совета не могли осуществляться регулярно, а также то, что не могли быть исполнены положения Конституции СССР о периодичности выборов в Верховный Совет СССР, «ввиду обстоятельств военного времени»⁴ депутаты старого Верховного Совета СССР осуществляли свои полномочия до окончания войны.

¹ КПСС в резолюциях, решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1985. Т. 7. С. 231.

² Там же. С. 212.

³ См.: Поляков Л. Е. Цена войны. Демографический аспект. М., 1985. С. 38.

⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1941. – № 42.

Условия военного времени внесли коррективы и в работу высшего органа исполнительной власти государства – Совета Народных Комиссаров СССР. Осуществляя руководство подчиненными наркоматами, а также решая вопросы, связанные с гражданским и жилищным строительством, сельским хозяйством, взаимодействием с другими государствами, внешней и внутренней торговлей, СНК была проделана огромная организаторская работа по эвакуации объектов промышленности, руководству экономикой страны в чрезвычайных условиях войны, восстановлению народного хозяйства, обеспечению общественного порядка, защите интересов государства и охране прав граждан¹.

Наряду с общесоюзными чрезвычайными органами, сложилась практика формирования чрезвычайных органов на местах, задачей которых являлось сосредоточение в своих руках всей полноты власти для эффективной деятельности по реализации оборонительных и мобилизационных мероприятий. Как правило, чрезвычайные органы власти местного уровня создавались на уровне областей или крупных городов, например Киева и Таллина, решением ГКО СССР и, по сути, являлись представителями Государственного комитета обороны СССР на местах, именуясь городскими комитетами обороны². Всего за годы войны было сформировано более 60 городских комитетов обороны в прифронтовых городах СССР³.

Для того чтобы сосредоточить всю полноту гражданской и военной власти, а также установить и поддерживать общественный порядок в городах и прилегающих к ним районах, в состав местных чрезвычайных органов власти включались руководители областных или городских комитетов партии (как председатели), а также должностные лица военного командования, НКВД и др.⁴

Деятельность городских комитетов обороны во времени была ограничена истечением чрезвычайной обстановки, послужившей причиной их создания. Как правило, по окончании военных действий в отдельной местности городской комитет обороны упразд-

¹ Емелин А. С. Правовые основы превращения СССР в единый военный лагерь в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. : учебное пособие. М., 2000. С. 8.

² См.: Курицын В. М. Советский государственный аппарат в период Великой Отечественной войны // Советское государство и право. – 1985. – № 5. – С. 5.

³ КПСС в резолюциях, решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1985. Т. 7. С. 227.

⁴ История КПСС: в 6 т. М. : Политиздат, 1970. Т. 5. Кн. 1. С. 165.

нялся, хотя некоторые комитеты продолжали функционировать до окончания войны¹.

Следует отметить, что городские комитеты обороны наделялись разным по объему кругом полномочий, который напрямую зависел от степени военной угрозы, нависшей над городом. Завершая рассмотрение данной особенности военного положения рассматриваемого периода, следует в качестве примера наиболее типичной формы чрезвычайного органа власти местного уровня привести созданную 1 июля 1941 г. в связи с военной угрозой Комиссию по вопросам обороны Ленинграда². Данная комиссия, осуществляя полномочия местного комитета обороны, создавалась, прежде всего, для объединения под своим руководством гражданской и военной власти в городе и области. Учитывая приближение военных действий к границам Ленинграда, возникла необходимость усиления именно оборонных мер, в связи с чем Военным советом Северо-Западного направления было принято решение об образовании с 20 августа 1941 г. Военного совета обороны Ленинграда, наделив данный чрезвычайный орган полномочиями по организации возведения оборонительных полос вокруг и внутри города, обучению совершеннолетнего населения города элементарным приемам ведения уличного боя, а также увеличению числа производимого вооружения и боеприпасов³.

Профессор Н. Г. Янгол высказывает интересное предположение относительно того, что Военный совет Северо-Западного направления создавал Военный совет обороны Ленинграда как «вспомогательный орган», основной целью создания которого стало проведение оборонительных мероприятий, чтобы предоставить возможность представителям военного командования решать задачи непосредственного руководства боевыми действиями. Именно поэтому первоначальный состав городской комиссии не включал основных должностных лиц военного командования – командующего Северо-Западным направлением Маршала Советского Союза К. Е. Ворошилова, руководителя Ленинградской партийной организации А. А. Жданова. Только по личному указанию председателя ГКО И. В. Сталина, негативно расценившего такой состав Военного совета

¹ См.: Исторический архив. – 1962. – № 5. – С. 24.

² См.: Ученые записки Института партии Ленинградского обкома КПСС. Л., 1970. С. 366.

³ См.: Павлов Д. В. Ленинград в блокаде. 6-е изд., испр. и доп. Л.: Лениздат, 1996. С. 21.

города¹, с 21 августа 1941 г. состав комиссии был дополнен К. Е. Ворошиловым (в качестве председателя), А. А. Ждановым, А. А. Кузнецовым, Я. Ф. Капустиным и др.²

Создание городского комитета обороны предполагало учреждение должности коменданта города, в подчинение которому относились все подразделения правоохранительной направленности – войска НКВД, милиция, добровольные воинские формирования.

Таким образом, в отечественной правоприменительной практике неоднократно встречаются ситуации, когда в чрезвычайных условиях военной агрессии против нашего государства возникала необходимость в формировании специальных органов государственной власти и управления. На сегодняшний день на общефедеральном уровне создан и функционирует Совет Безопасности Российской Федерации, который является совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам безопасности (в том числе военной). Именно на Совет Безопасности Российской Федерации возложена задача по прогнозированию, выявлению, анализу и оценке угроз национальной безопасности, оценке военной опасности и военной угрозы, выработке мер по их нейтрализации, в том числе подготовке предложений Президенту Российской Федерации о введении и отмене военного положения³. В свою очередь в структуре Совета Безопасности Российской Федерации функционирует Межведомственная комиссия по военной безопасности, на которую возложены функции по подготовке предложений и рекомендаций в области обороны государства, мобилизационной подготовки, а также стратегического планирования в военной сфере. Таким образом, на общефедеральном уровне, наряду с органами государственной власти, предусмотренными в ФКЗ «О военном положении» и наделенными полномочиями по отдельным вопросам реализации военного положения, действует специальный совещательный орган в данной области – Совет Безопасности Российской Федерации. В систему органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения, функционирование которых в рассматриваемых условиях имеет свои особенности входят: Президент Российской Федерации, палаты

¹ Янгол Н. Г. Указ. раб. С. 160.

² История ордена Ленина Ленинградского военного округа. М. : Воениздат, 1974. С. 224.

³ Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 (ред. от 25.07.2014) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 19, ст. 2721.

Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, суды, органы прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации. И если задачи и особенности функционирования федеральных органов исполнительной власти в условиях военного положения регламентированы достаточно подробно, то на сегодняшний день, не просто целесообразно, а необходимо предусмотреть возможность создания специального органа, уполномоченного на реализацию мероприятий по подготовке к переводу и непосредственному переводу органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на работу в условиях военного положения.

Следует определить основные задачи, организационную структуру, состав, порядок работы и функциональные обязанности должностных лиц, а также перечень документов, разрабатываемых для обеспечения функционирования подобного органа.

В современных условиях орган исполнительной власти, осуществляющий функции управления переводом на условия военного положения (предлагаем называть его Центром перевода на работу в условиях военного положения), предназначен для осуществления контроля за непосредственной подготовкой к переводу и переводом субъекта Российской Федерации (далее – субъекта) на условия военного положения, выполнением мероприятий при введении военного положения и при внезапном нападении противника, поддержания взаимодействия с законодательным органом субъекта, судом субъекта, прокуратурой субъекта, органами военного управления и другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, размещенными на территории субъекта и с соседними субъектами Российской Федерации, обобщения и анализа полученной информации, а также подготовки и представления необходимой информации главе субъекта.

Необходимо учитывать, что подобный орган является временным рабочим органом главы субъекта, который создается на периоды непосредственной подготовки к переводу и перевода субъекта на условия военного положения.

Орган исполнительной власти, который на уровне субъекта Российской Федерации будет координировать реализацию военного положения, должен решать следующие задачи:

а) сбор сведений (получение данных) от исполнительных органов государственной власти субъекта, муниципальных образований, зако-

нодательного органа субъекта, суда, прокуратуры, органов военного управления, главного управления (управления) МВД России по субъекту и других территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размещенных на территории субъекта, о ходе выполнения мероприятий, предусмотренных планом мероприятий, выполняемых в субъекте при нарастании угрозы агрессии против Российской Федерации до объявления мобилизации в Российской Федерации, планом перевода субъекта на условия военного положения;

б) обобщение и анализ полученных сведений;

в) подготовка по результатам анализа полученных сведений, докладов, донесений, справок и других информационных материалов для последующего представления главе субъекта;

г) поддержание взаимодействия (в части обмена информацией) с законодательным собранием субъекта, судом, прокуратурой, а также органами военного управления, главным управлением (управлением) МВД России по субъекту и другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, размещенными на территории субъекта, и с соседними субъектами Российской Федерации в ходе выполнения мероприятий непосредственной подготовки к переводу и перевода на условия военного времени;

д) подготовка и доведение нормативных правовых актов главы субъекта до исполнительных органов государственной власти субъекта, муниципальных образований и необходимой информации до законодательного органа, суда, прокуратуры, органов военного управления, главного управления (управления) МВД России по субъекту и других территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размещенных на территории субъекта и соседних субъектов Российской Федерации, а также направление докладов Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации и донесений в Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации.

Отдельного внимания заслуживает состав органа, ответственного за перевод на условия военного положения, а также обязанности его должностных лиц. На наш взгляд, подобный Центр должен формироваться из числа должностных лиц исполнительных органов государственной власти субъекта по согласованию с мобилизационным органом субъекта.

Исходя из круга задач, которые мы определили выше, в структуре подобного Центра целесообразно предусмотреть следующие рабочие органы:

а) группу организации и обеспечения работы Центра;

- б) группу сбора и обобщения информации;
- в) группу анализа и контроля выполнения плана субъекта по переводу на условия военного положения;
- г) группу анализа информации и подготовки распорядительных документов;
- д) группу контроля за поставкой ресурсов в Вооруженные Силы Российской Федерации;
- е) группу контроля за выполнением мероприятий в органах местного самоуправления;
- ж) группу по взаимодействию с законодательным органом, судом, прокуратурой, органами военного управления, главным управлением (управлением) МВД России по субъекту и другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, размещенными на территории субъекта и с соседними субъектами Российской Федерации (группа по взаимодействию с органами государственной власти, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и с соседними субъектами Российской Федерации).

Руководитель Центра организует работу Центра и осуществляет контроль за обеспечением выполнения мероприятий по непосредственной подготовке к переводу и переводом субъекта на условия военного положения.

Заместитель руководителя Центра осуществляет координацию деятельности рабочих органов Центра:

- по осуществлению контроля за непосредственной подготовкой к переводу и переводом субъекта на условия военного положения, выполнением мероприятий при введении военного положения и при внезапном нападении противника;
- по поддержанию взаимодействия с законодательным органом субъекта, судом, прокуратурой, органами военного управления, главным управлением (управлением) МВД России по субъекту и другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, размещенными на территории субъекта и с соседними субъектами Российской Федерации;
- по обобщению и анализу полученной информации, а также подготовке и представлению необходимой информации главе администрации субъекта.

На группу организации и обеспечения работы Центра возлагается:

- обеспечение проведения оповещения и сбора руководящего состава и должностных лиц исполнительных органов государственной власти субъекта;

- координация действий по выполнению мероприятий непосредственной подготовки к переводу и перевода исполнительных органов государственной власти субъекта, муниципальных образований на работу в условиях военного времени, при введении военного положения и в военное время;

- координация действий по поддержанию взаимодействия с законодательным органом субъекта, судом, прокуратурой, органами военного управления, главным управлением (управлением) МВД России по субъекту и другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, размещенными на территории субъекта и с соседними субъектами Российской Федерации;

- оповещение должностных лиц оперативной группы администрации субъекта о выходе на запасный пункт управления.

На группу сбора и обобщения информации возлагается:

- осуществление сбора информации о ходе выполнения мероприятий непосредственной подготовки к переводу и перевода исполнительных органов государственной власти субъекта, администраций городских округов и муниципальных районов на работу в условиях военного времени;

- информирование территориальных органов о получении сигналов оповещения;

- систематизация и обобщение полученной информации по направлениям, важности и времени;

- предоставление полученной информации в группу анализа информации и подготовки распорядительных документов;

- доведение необходимой информации, распорядительных документов и правовых актов до исполнительных органов государственной власти субъекта и администраций городских округов и муниципальных районов, в том числе сигналов управления и оповещения;

- обобщение сведений о выполнении мероприятий согласно таблице срочных донесений в исполнительных органах государственной власти субъекта, администрациях городских округов, муниципальных районов и доведение их до группы анализа информации и подготовки распорядительных документов;

- ведение журналов учета поступающих и отданных распоряжений, донесений и информации по направлениям;

- систематизация информации о выполнении мероприятий непосредственной подготовки к переводу и перевода на работу в условиях военного времени территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размещенных на территории субъекта;

- обеспечение своевременного доведения информации до руководителя Центра, исполнительных органов государственной власти субъекта, органов местного самоуправления, главного управления (управления) МВД России по субъекту, других территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размещенных на территории субъекта и организаций о получении сигналов оповещения и правовых актов военного времени Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

- обеспечение защиты информации от утечки по техническим каналам связи в месте постоянного размещения и на запасном пункте управления администрации субъекта.

На группу анализа и контроля выполнения плана субъекта по переводу на условия военного положения возлагается:

- осуществление координации выполнения мероприятий по непосредственной подготовке и переводу экономики субъекта, экономики муниципальных образований, организаций на работу в условиях военного времени, при введении военного положения и в военное время;

- осуществление координации выполнения органами исполнительной власти субъекта, органами местного самоуправления муниципальных образований и организациями планов и заданий (заказов) на расчетный год;

- осуществление сбора, обобщения и анализа информации о ходе выполнения мероприятий по непосредственной подготовке к переводу и переводу экономики субъекта, экономики муниципальных образований и организаций на работу в условиях военного времени, при введении военного положения и в военное время;

- предоставление руководителю Центра и доведение до органов исполнительной власти субъекта, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций необходимой информации;

- подготовка и представление руководителю Центра проектов правовых актов главы администрации (губернатора) субъекта в области экономики;

- сбор информации об исполнении органами исполнительной власти субъекта, органами местного самоуправления муниципальных образований, организациями федерального законодательства Российской Федерации, правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, главы субъекта в области экономики.

На группу анализа информации и подготовки распорядительных документов возлагается:

- осуществление учета и анализа полученной информации, ее систематизация и распределение по содержанию и важности для последующей передачи ее руководителю Центра;

- подготовка на основе собранной и обобщенной информации проектов правовых актов главы администрации субъекта по обеспечению непосредственной подготовки к переводу и перевода субъекта на условия военного времени, выполнению мероприятий при введении военного положения и при внезапном нападении противника;

- осуществление взаимодействия с территориальными органами при подготовке проектов нормативных правовых актов военного времени;

- представление разработанных проектов правовых актов и документов руководителю Центра;

- предоставление необходимой информации руководителю Центра, а также руководителю группы организации и обеспечения работы Центра.

На группу контроля за поставкой ресурсов в Вооруженные Силы Российской Федерации возлагается:

- оказание содействия военному комиссариату субъекта в организации поставки ресурсов в Вооруженные Силы Российской Федерации и территориальной обороны субъекта;

- анализ полноты и своевременности выполнения мероприятий по поставке военным комиссариатом субъекта ресурсов в Вооруженные Силы Российской Федерации и развертыванию системы территориальной обороны субъекта;

- предоставление в группу организации и обеспечения работы Центра сведений о ходе выполнения мероприятий территориальной обороны и информации о поставке военным комиссариатом субъекта ресурсов в Вооруженные Силы Российской Федерации.

На группу контроля выполнения мероприятий в органах местного самоуправления возлагается:

- поддержание постоянной связи с руководителями органов местного самоуправления;

- осуществление контроля доведения правовых актов главы субъекта и указаний до руководителей органов местного самоуправления;

- предоставление сведений о выполнении органами местного самоуправления правовых актов главы субъекта и указаний в группу анализа информации и подготовки распорядительных документов Центра;

– предоставление сведений о нарушении сроков выполнения мероприятий по обеспечению непосредственной подготовки к переводу и перевода муниципальных образований на условия военного времени, выполнении мероприятий при введении военного положения и при внезапном нападении противника, а также докладов и других отчетных документов в группу сбора и обобщения информации Центра.

На группу по взаимодействию с органами государственной власти, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и с соседними субъектами Российской Федерации возлагается:

– организация связи и поддержание информационного взаимодействия с законодательным органом, судом, прокуратурой, органами военного управления, главным управлением (управления) МВД России по субъекту, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, размещенными на территории субъекта и соседних субъектов Российской Федерации, на основе взаимного информирования об обстановке, о выполненных мероприятиях, возникающих проблемах и возможных путях их решения;

– осуществление своевременного и гарантированного доведения правовых актов главы субъекта до законодательного органа, суда, прокуратуры, органов военного управления, главного управления (управления) МВД России по субъекту, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размещенных на территории субъекта и соседних субъектов Российской Федерации;

– сбор, обобщение и предоставление руководителю Центра полученной информации от законодательного органа, суда, прокуратуры, органов военного управления, главного управления (управления) МВД России по субъекту, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размещенных на территории субъекта и соседних субъектов Российской Федерации;

– анализ и обобщение полученной информации и подготовка материалов докладов (справок) главе субъекта по вопросам выполнения мероприятий в субъекте в период нарастания угрозы агрессии против Российской Федерации до объявления мобилизации в Российской Федерации, при переводе субъекта на условия военного времени, при выполнении мер военного положения и в военное время.

С учетом статичного или динамичного состояния военного положения необходимо выделить две основные формы функционирования подобного органа: повседневная форма (при статичном состоянии во-

енного положения) и экстраординарная форма (при возникновении агрессии против Российской Федерации или ее непосредственной угрозы, а следовательно, переходе военного положения из статичного в динамичное состояние). Таким образом, повседневный режим функционирования Центра предполагает функционирование самого органа и его должностных лиц в соответствии с режимом служебного времени в администрации субъекта Российской Федерации. В период нарастания угрозы агрессии против Российской Федерации до объявления мобилизации в Российской Федерации работа Центра осуществляется в повседневном режиме в соответствии с режимом служебного времени в администрации субъекта. При переводе субъекта на условия военного положения работа Центра осуществляется в круглосуточном режиме в две или три смены.

Исполнительными органами государственной власти субъекта для обеспечения работы Центра должны выделяться необходимые помещения и рабочие места, которые должны быть оснащены средствами связи, приема и передачи информации, а также электронными средствами обработки информации.

При получении сигнала на введение степени готовности «Полная» по распоряжению главы субъекта Центр доводит последнюю полученную информацию до исполнительных органов государственной власти субъекта, муниципальных образований, а также до законодательного органа, суда, прокуратуры, органов военного управления, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размещенных на территории субъекта и соседних субъектов Российской Федерации, в оперативную группу администрации субъекта и в соответствии с планом перевода субъекта на условия военного времени завершает свою работу в месте постоянного размещения.

С момента получения данного сигнала вся информация от исполнительных органов государственной власти субъекта, муниципальных образований, а также от законодательного органа, суда, прокуратуры, органов военного управления, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размещенных на территории субъекта и соседних субъектов Российской Федерации, поступает в оперативную группу администрации субъекта, которая до прибытия Центра на запасный пункт управления администрации субъекта осуществляет функции контроля.

С прибытием на запасный пункт управления администрации субъекта руководитель Центра должен уточнить у руководителя опера-

тивной группы администрации субъекта результаты проделанной работы по контролю выполнения мероприятий перевода субъекта на условия военного положения, степень выполнения указаний и распоряжений, отданных главой субъекта за время перемещения Центра, уточнить задачи должностным лицам Центра и определить время начала работы и утвердить графики дежурства.

Дальнейший порядок работы Центра на запасном пункте управления администрации субъекта аналогичен порядку работы в пункте постоянного размещения.

Центр прекращает свое функционирование по решению главы субъекта с завершением выполнения плана мероприятий, выполняемых в субъекте при нарастании угрозы агрессии против Российской Федерации до объявления мобилизации в Российской Федерации и плана перевода субъекта на условия военного положения. Должностные лица Центра после прекращения его функционирования приступают к выполнению должностных обязанностей согласно штатному расписанию исполнительных органов государственной власти субъекта на военное время.

В целях своевременного развертывания Центра оповещение должностных лиц должно быть спланировано заблаговременно. Для этого исполнительные органы государственной власти субъекта должны ежеквартально направлять в мобилизационный орган субъекта уточненные сведения о должностных лицах, входящих в состав Центра, для проведения оповещения.

После получения сигнала оповещения работники Центра прибывают в установленные места сбора, получают в мобилизационном органе субъекта необходимую документацию, занимают рабочие места. Руководители групп докладывают о готовности к работе, уточняют обстановку, поставленные задачи и доводят их работникам Центра, после чего должностные лица приступают к исполнению функциональных обязанностей и выполнению поставленных задач.

В целях централизации управления непосредственной подготовкой к переводу и переводом субъекта на условия военного положения, исключения случаев дублирования, искажения информации, а также двоякого ее толкования вся информация от исполнительных органов государственной власти, муниципальных образований, подведомственных организаций о ходе выполнения мероприятий непосредственной подготовки к переводу и перевода субъекта на условия военного положения должна поступать только в Центр.

Обобщенные данные и необходимая информация, а также принятые главой субъекта решения установленным порядком доводятся до оперативной группы администрации субъекта и заинтересованных органов управления.

На наш взгляд, для обеспечения работы Центра в целях наиболее эффективной организации работы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в условиях военного положения заблаговременно (в условиях мирного времени) должны быть подготовлены следующие необходимые документы:

- положение о Центре управления переводом субъекта на условия военного положения;
- список должностных лиц Центра;
- список территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размещенных на территории субъекта, органов государственной власти субъекта, муниципальных образований, органов военного управления, соседних субъектов Российской Федерации, а также подведомственных организаций с адресами, номерами телефонов соответствующих должностных лиц в пункте постоянного размещения и на запасном пункте управления;
- ведомости контроля выполнения мероприятий при непосредственной подготовке к переводу и переводу субъекта на условия военного положения по степеням готовности;
- табель срочных донесений по непосредственной подготовке к переводу и переводу органов исполнительной власти субъекта на работу в условиях военного положения;
- табель срочных донесений по непосредственной подготовке к переводу и переводу муниципальных образований на условия военного положения;
- график дежурства должностных лиц Центра;
- журнал полученных и переданных указаний (распоряжений);
- журнал учета входящих и исходящих телефонограмм;
- журнал информационного взаимодействия;
- журнал приема и сдачи дежурства;
- схема организации управления субъектом в военное время;
- схема организации связи на территории субъекта в военное время;
- инструкция по формализации оперативных сообщений при переводе субъекта на условия военного времени;
- таблица для кодирования и декодирования оперативных сообщений при непосредственной подготовке к переводу и переводу субъекта на условия военного времени.

Анализ правоприменительной практики использования военного положения, а также приведенный выше ретроспективный анализ компетенционных трансформаций органов государственной власти показывает, что подготовка соответствующих органов к выполнению задач по предназначению должна осуществляться заблаговременно, в условиях мирного времени при проведении учебных и учебно-практических мероприятий в соответствии с планом мероприятий по отработке алгоритмов поведения всех субъектов административных правоотношений в условиях военного положения. Периодически (на наш взгляд, не реже 1 раза в 6 месяцев) необходимо уточнять состав Центра, а также документы, обеспечивающие его работу.

При проведении учебных мероприятий с должностными лицами, входящими в состав Центра, необходимо изучать: функциональные обязанности работников (по направлениям и в целом по Центру), состав и содержание основных документов Центра, порядок работы с документами, обеспечивающими деятельность работников по выполнению своих функциональных обязанностей, а также требования по обеспечению режима секретности.

При проведении учебно-практических мероприятий с должностными лицами, входящими в состав Центра, следует особое внимание обращать на отработку вопросов оповещения и сбора, умение работать с подготовленными документами, а также умение поддерживать взаимодействие с законодательным органом субъекта, судом, прокуратурой, органами военного управления, главным управлением (управлением) МВД России по субъекту, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, размещенными на территории субъекта и соседних субъектов Российской Федерации.

Приведенная выше авторская концепция создания специального органа практической реализации военного положения, условно названного Центром, предполагает формирование подобного органа на уровне отдельного субъекта Российской Федерации. Не случайно мы повторно останавливаемся именно на региональном уровне подобного органа. По нашему мнению, структурные и компетенционные изменения системы федеральных органов государственной власти возможны только в том случае, когда сам административно-правовой режим военного положения объявлен на всей территории Российской Федерации. Поэтому принципиальным является тезис о том, что объявление военного положения в отдельном субъекте Российской Федерации может повлечь изменение в органах управления только на уровне того субъекта Российской Федерации, где военное положение

объявлено. Объявление военного положения на территории нескольких субъектов Российской Федерации предполагает возможность создания единого межрегионального органа государственной власти, обеспечивающего осуществление военного положения в данных субъектах Российской Федерации. Однако представленная система государственных органов различного уровня будет иметь законный характер только в том случае, когда положения, определяющие правовой статус таких органов, будут разработаны и утверждены в установленном порядке заблаговременно, до наступления чрезвычайных обстоятельств военного положения. Вместе с тем, на сегодняшний момент действующая правовая база военного положения не предусматривает подобной возможности, несмотря на то, что и практика применения военного положения, и результаты ряда научных исследований показывают несомненную необходимость подобных правовых актов.

Глава 3 Федерального конституционного закона «О военном положении» полностью посвящена полномочиям органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения и особенностям их функционирования в рассматриваемых условиях. Самостоятельные статьи данного раздела раскрывают полномочия Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судов, прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение. Однако по своей сути каждое приведенное положение, касающееся особенностей деятельности указанных государственных органов, является ничем иным, как детальной выборкой той или иной функции государственного органа из базового документа, регламентирующего его статус, но только применительно к военному положению. На наш взгляд, подобная ситуация является недопустимой, поскольку в рассматриваемых условиях происходит кардинальное изменение структуры управленческого механизма, особенно в местностях, где не просто объявлено военное положение, но и ведутся военные действия. Поэтому ограничиться только компиляцией извлечений из иных нормативных правовых актов и тем самым сформировать базовый документ, регламентирующий военное положение, значит в очередной раз быть не в полной мере обеспеченным хорошо проработанными и тем самым эффективными документами на период военного времени. Да и сам факт заблаговременного принятия того или иного документа о военном положении выводит его из разряда «чрезвычай-

ного», т. е. принятого экстренно, в разряд «особого» документа с четко обозначенными основаниями применения.

Ранее в исследовании анализировались полномочия Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти федерального уровня по реализации военного положения. В данном разделе предложена авторская концепция создания специального органа, уполномоченного координировать деятельность по переводу на условия военного положения на уровне субъекта Российской Федерации. Завершая формирование системы органов государственной власти, в чьи задачи входит реализация различных аспектов административно-правового режима военного положения, необходимо раскрыть задачи территориальных органов, реализующих задачи в области мобилизационной подготовки и мобилизации, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также территориальной гражданской обороны.

В настоящее время в Российской Федерации предусмотрена единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включающая органы управления, сил и средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, реализующих полномочия по решению вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций¹. Структура органов данной системы представлена пятью уровнями: федеральным, межрегиональным, региональным, муниципальным и объектовым. Анализ полномочий органов, включенных в данную систему на каждом из уровней, показывает, что в целом система координирующих, повседневных и управленческих органов по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера во главе с Национальным центром управления в кризисных ситуациях, находящимся в ведении МЧС России, создана и функционирует². Вместе с тем, считаем необходимым предусмотр-

¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 35, ст. 3648.

² Указ Президента Российской Федерации от 23 октября 2008 г. № 1515 «О федеральном государственном учреждении «Национальный центр управления в кризисных ситуациях» // Российская газета. – 2008. – 28 окт.; распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 43-р «О создании федерального государственного бюджетного учреждения «Национальный центр управления в кризисных ситуациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 5, ст. 646.

реть подобную систему органов, уполномоченных в области реализации административно-правового режима военного положения, на которые целесообразно возложить выполнение следующих задач:

1) осуществление подготовки и содержание в готовности необходимых сил и средств для реализации военного положения, обучение населения способам защиты и действиям в данных ситуациях;

2) принятие решений о проведении эвакуационных мероприятий в условиях военного положения и организация их проведения;

3) осуществление в установленном порядке сбора и обмена информацией в области реализации военного положения, обеспечение своевременного информирования населения о возникающих угрозах;

4) организация и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, а также поддержание порядка в процессе их проведения;

5) содействие устойчивому функционированию организаций в условиях военного положения;

6) создание при органах местного самоуправления постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области реализации военного положения.

В рамках единой государственной системы органов государственной власти, уполномоченных реализовывать чрезвычайные меры военного управления, особое место должны занимать районные звенья данной системы, на которые возлагаются следующие задачи:

1) разработка и реализация правовых и экономических норм, связанных с обеспечением военного положения;

2) участие в осуществлении целевых и научно-технических программ, направленных на реализацию военного положения и повышение устойчивости функционирования объектов экономики;

3) обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных для реализации военного положения;

4) сбор, обработка, обмен и выдача информации в рассматриваемой области;

5) подготовка населения к действиям в условиях военного времени;

6) прогнозирование и оценка возможной обстановки при непосредственной угрозе агрессии, а также в процессе агрессии против Российской Федерации;

7) ликвидация возникающих чрезвычайных ситуаций;

8) осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего в результате военных действий;

9) реализация прав и обязанностей населения местности, в которой введено военное положение, в том числе лиц, непосредственно участвующих в военных действиях.

Выше нами анализировалась правоприменительная практика использования военного положения, которая показывает необходимость введения данного административно-правового режима не только по территориальному принципу, но и на отдельных объектах промышленности. Исходя из этого в структуре каждого районного звена, наряду с территориальным звеном, необходимо предусмотреть и функциональные (ведомственные) звенья, которые должны состоять из органов управления, сил и средств, служб, объединений и других ведомств, расположенных на территории района, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, непосредственно решающих общие задачи в области реализации военного положения. И, наконец, завершают систему органов, реализующих военное положение, объектовые звенья данной системы, входящие в состав каждого районного звена и создаваемые на конкретных предприятиях, учреждениях и организациях всех видов и форм собственности, расположенных на территории соответствующего района в целях содействия реализации тех или иных мер военного положения непосредственно на данных объектах.

При исполнении своих обязанностей в области осуществления административно-правового режима военного положения органы местного самоуправления должны действовать во исполнение федерального законодательства о военном положении, а также оказывать содействие федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органам военного управления в решении задач по осуществлению военного положения.

Следует подчеркнуть, что деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления в условиях военного положения сводится, прежде всего, к содействию органам военного управления в непосредственном решении задач по отражению агрессии против Российской Федерации или устранению непосредственной угрозы такой агрессии. Поэтому необходимым условием для эффективного решения этих задач является поддержание Вооруженных Сил Российской Федерации в нужной готовности, своевременное и правильное планирование их применения, а также осуществление целого комплекса мобилизационных мероприятий и мер территориальной и гражданской обороны.

Объявление военного положения влечет за собой целый комплекс мобилизационных мероприятий, основанных на принципах централизованного руководства, заблаговременности, плановости, контроля, комплексности и взаимосогласованности¹:

1) перевод органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного положения;

2) проведение мобилизации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований;

3) проведение мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики ее субъектов и экономики муниципальных образований на режим военного времени;

4) создание, развитие и сохранение мобилизационных мощностей и объектов для производства продукции, необходимой для удовлетворения потребностей государства, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований и нужд населения в условиях военного положения;

5) создание и подготовка специальных формирований, предназначенных при объявлении мобилизации для передачи в российские Вооруженные Силы или использование в их интересах или в интересах Российской Федерации;

6) подготовка техники, предназначенной при объявлении мобилизации для поставки в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования, органы и специальные формирования или использование в их интересах в условиях военного положения;

7) подготовка и организация нормированного снабжения населения продовольственными и непродовольственными товарами, его медицинского обслуживания и обеспечение средствами связи и транспортными средствами в период мобилизации в условиях военного положения;

8) создание, накопление, сохранение и обновление запасов материальных ценностей мобилизационного и государственного резервов;

9) подготовка средств массовой информации к работе в период мобилизации в условиях военного положения;

¹ Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 9, ст. 1014.

10) организация воинского учета в органах государственной власти и местного самоуправления и организациях;

11) подготовка граждан по военно-учетным специальностям для комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований в период мобилизации в условиях военного положения.

Целый ряд полномочий по осуществлению военного положения возложен на военные комиссариаты, которые являются территориальными военно-мобилизационными органами Министерства обороны Российской Федерации в субъектах Российской Федерации¹. Военные комиссариаты, в рамках осуществления военного положения, должны осуществлять следующие мероприятия:

1) проведение призыва людских ресурсов, поставка транспорта в сроки и объемах, установленных мобилизационным планом в условиях военного положения;

2) накопление людских ресурсов с целью комплектования соединений, воинских частей, подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск по мобилизационному плану;

3) разработка планов проведения мобилизации людских и транспортных ресурсов, предложений по вопросам удовлетворения мобилизационных потребностей для Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск за счет местных ресурсов исходя из возможностей соответствующего субъекта Российской Федерации, а также совершенствование базы мобилизационного развертывания в условиях военного положения;

4) осуществление воинского учета граждан, пребывающих в запасе и подлежащих призыву на военную службу, учета автотранспортных средств предприятий и индивидуальных владельцев, которые могут быть использованы в условиях военного положения в Вооруженных Силах Российской Федерации и других войсках;

5) участие в работе по бронированию рабочих и служащих за предприятиями на обслуживаемой территории в интересах Вооруженных Сил Российской Федерации.

Как уже было сказано выше, решение задач по отражению агрессии против Российской Федерации или предотвращение такой агрессии

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 декабря 2012 г. № 1609 (ред. от 21.11.2015) «Об утверждении Положения о военных комиссариатах» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 50 (ч. 5), ст. 7017.

возможно только при использовании целого ряда мер территориальной и гражданской обороны¹. Меры территориальной обороны организуются в целях поддержания режима военного положения, защиты населения, объектов и коммуникаций от действий противника, диверсионных или террористических актов. Основной же целью гражданской обороны является защита населения от опасностей при возникновении военных действий². На период военного времени войска гражданской обороны решают следующие задачи:

1) ведение радиационной, химической и бактериологической разведки в очагах поражения, зонах заражения и затопления, а также на маршрутах выдвижения к ним;

2) проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ в очагах поражения, зонах заражения и затопления;

3) проведение работ по санитарной обработке населения, специальной обработке техники и имущества, обеззараживанию зданий, сооружений и территорий;

4) обеспечение ввода сил гражданской обороны в очаги поражения, участки заражения и затопления;

5) участие в мероприятиях по эвакуации населения, материальных и культурных ценностей из очагов поражения, зон заражения и затопления;

6) участие в проведении работ по восстановлению объектов жизнеобеспечения населения, выполнении отдельных задач территориальной обороны, связанных с восстановлением аэродромов, дорог, переправ и других важных элементов инфраструктуры тыла.

Подводя итог, следует отметить, что методологически верным является рассмотрение военного положения не только как наличие определенных исключительных мер в государстве и обществе для нормализации обстановки в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии, но и его исследование как способа реагирования со стороны государства на данные обстоятельства, т. е. управляющее воздействие государственных структур, т. е. воздействие на управляющую систему для нужного изменения ее состояния

¹ Зиборов О. В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 60–120.

² Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О гражданской обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 7, ст. 799.

или сохранения ее характеристик в заданных пределах¹. Именно поэтому военное положение как основание для изменения самой формы управляющей системы становилось объектом научного анализа. Специалистами сформированы основные группы подобных изменений:

- введение военного положения может сохранить существующие органы исполнительной власти, но поставить их в прямое подчинение Президенту Российской Федерации;

- структура органов государственной власти в целом может быть сохранена, однако она ставится в прямое подчинение специальному органу, назначаемому Президентом Российской Федерации;

- координация работ по ликвидации агрессии против Российской Федерации или ее непосредственной угрозы требует образования специальных временных органов управления;

- в случае ненадлежащего осуществления своих функций органами государственной власти и управления могут быть образованы временные специальные органы управления².

3.2. Пробелы административно-правового регулирования института военного положения и пути их устранения

Исследование особенностей административно-правового регулирования военного положения показало тесное межотраслевое взаимодействие в процессе регламентирования, а тем более, практической реализации данного административно-правового режима. Базисное взаимодействие в данной области осуществляется между конституционным и административным правом. Это обусловлено тем, что в качестве правовой основы военного положения выступает конституционно-правовая норма – ст. 87, а следовательно, и многие ключевые аспекты его применения регламентируются нормами федерального конституционного закона, принятыми на ее основе.

В массиве нормативных правовых актов содержится значительное количество норм, которые с теми или иными оговорками можно отнести к данной сфере деятельности. Однако, к сожалению, до настоящего времени не сформирован единый массив систематизированных законов и подзаконных нормативных правовых актов, которые в полной мере могли бы составить административно-правовую основу военного положения. Имеющиеся законы, указы, приказы. содержат нормы администра-

¹ Вицин С. Е. Системный подход и преступность. М., 1979. С. 36.

² Аникиенко А. С. Административно-правовой режим чрезвычайного положения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 41.

тивного права, с помощью которых регулируются общественные отношения в сфере административно-правовой охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных факторов природной среды и техногенной системы. Проблема неупорядоченности нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности Российской Федерации уже анализировалась отдельными специалистами. Более того, даже предложено классифицировать эти акты в зависимости от содержания охранительных функций, выполняемых административно-правовыми нормами безопасности на общие (исходные), субъектные, предметные, функциональные и ситуационные административные акты в области безопасности¹.

Применительно к административно-правовой основе военного положения проблема усугубляется еще и тем, что система административно-публичного обеспечения военного положения дополняется актами специального (закрытого) характера. С одной стороны, можно предположить, что подобные (специальные) акты не являются административными, а тем более, публичными. С другой стороны, в процессе практической реализации военного положения эффективность предпринимаемых мер будет напрямую зависеть от применения как открытых административных норм, так и иных правовых предписаний, в том числе ограниченного доступа. Поэтому в настоящем разделе исследования мы уделим внимание базовому нормативному правовому акту, регламентирующему военное положение, с выявлением его пробелов и иных «слабых мест».

В отечественном законодательстве начиная с 1936 г., административно-правовой режим военного положения закреплён на высшем юридическом уровне – в Конституции государства. Так, п. «т» ст. 49 Конституции СССР 1936 г. предоставлял Президиуму Верховного Совета СССР право объявлять в отдельных местностях или по всему СССР военное положение в интересах обороны СССР или обеспечения общественного порядка и государственной безопасности². Такое же право Президиума Верховного Совета СССР в интересах защиты Союза предусматривалось п. 15 ст. 121 Конституции СССР

¹ Более детально данный аспект раскрыт в работе: Стахов А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – 6 дек.

1977 г.¹ В ст. 87 Конституции Российской Федерации 1993 года предусмотрена возможность объявления военного положения Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии. Причем Президенту Российской Федерации предоставлена возможность объявления военного положения на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях. Исходя из ч. 3 ст. 87 Конституции Российской Федерации, задача детальной регламентации чрезвычайных мероприятий, связанных с введением военного положения, возлагается на федеральный конституционный закон².

Логично было бы предположить, что предусмотренный Конституцией Федеральный конституционный закон «О военном положении» должен был быть принят сразу после принятия самой Конституции Российской Федерации в декабре 1993 г. Однако законодателю для разработки и принятия указанного нормативного правового акта потребовалось целых 9 лет. Это показывает, что основной нормативный правовой акт о военном положении писался с «чистого листа», а богатейшая история и правоприменительная практика рассматриваемого административно-правового режима оказались не вполне востребованными.

Как уже отмечалось, принятию Федерального конституционного закона «О военном положении» предшествовала долгая и кропотливая работа. Рассматриваемые далее особенности разработки и принятия данного правового акта, на наш взгляд, представляют наглядный пример неявной динамики военного положения. До момента его окончательного принятия было разработано и внесено для рассмотрения в Государственную Думу три подобных законопроекта.

Первым из них стал проект, предложенный Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным 6 июля 1997 г. (Пр-1099). Этот законопроект был призван устранить имеющийся пробел в законодательстве о военном положении. Он был разработан и внесен в Государственную Думу в соответствии с предусмотренным ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации правом Президента Российской Фе-

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41, ст. 617.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 15, ст. 1691.

дерации на законодательную инициативу. Он содержал в себе правовые нормы, регламентирующие условия, порядок и основания введения и отмены военного положения, содержание режима военного положения, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению режима военного положения, привлечение для обеспечения режима военного положения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, организацию гражданской и территориальной обороны, правовое положение граждан и организаций в период военного положения. Однако наличие целого ряда юридико-технических и лингвистических замечаний в указанном законопроекте послужило причиной его отклонения при рассмотрении во втором чтении.

Следующий законопроект был внесен на рассмотрение в первом чтении в порядке законодательной инициативы депутатами Государственной Думы Э. А. Воробьевым, В. В. Похмелкиным и С. Н. Юшенковым 14 ноября 2000 г. (№ 27318-3). Данный законопроект планировалось рассмотреть Государственной Думой 22 февраля 2001 г. Однако, в связи с тем, что Президент Российской Федерации В. В. Путин внес альтернативный законопроект (№ 60963-3), было решено рассмотреть оба законопроекта одновременно 19 апреля 2001 г.

Анализ рассматриваемых законопроектов, а также содержание официальных отзывов на них показывает, что законопроект, предложенный Президентом Российской Федерации в большей степени отвечал предъявляемым требованиям. Так, в официальном отзыве Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 г. (№5104п-П4) на законопроект федерального конституционного закона «О военном положении», предложенный в порядке законодательной инициативы группой депутатов Государственной Думы, был отмечен целый ряд недостатков, анализ которых позволяет сгруппировать их следующим образом.

1. Структура законопроекта и редакция большинства его статей не соответствуют требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам. В частности, содержание отдельных норм допускает разную интерпретацию терминов «случаи», «условия» и «основания» введения военного положения, которые выступают в качестве синонимов, что для подобных актов недопустимо.

2. В тексте законопроекта происходит смешение понятий «военное положение» и «военное время».

3. Не раскрыто понятие административно-правового режима военного положения.

4. Основания введения военного положения не в полной мере соответствуют положениям Устава ООН и общепризнанным принципам и нормам международного права в части, касающейся определения понятия акта агрессии и непосредственной угрозы агрессии.

5. В законопроекте не определены конкретные полномочия субъектов обеспечения режима военного положения.

6. Некорректен пункт законопроекта, который предусматривает «интернирование (изоляция) иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что они ведут деятельность, угрожающую интересам обороны страны и безопасности государства», поскольку в данных случаях следует решать вопрос об их уголовной ответственности. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права интернирование (изоляция) может применяться в отношении граждан иностранного государства (государств), воюющего (воюющих) с Российской Федерацией вне зависимости от того, совершают ли они действия, угрожающие интересам обороны страны и безопасности государства, или не совершают.

Таким образом, Правительство Российской Федерации законопроект в предложенной редакции не поддержало. Не поддержал его и Президент Российской Федерации. В своем отзыве от 5 января 2001 г. (Пр–16) Президент говорит о том, что рассматриваемый проект федерального конституционного закона «О военном положении» не может быть поддержан по следующим основаниям.

1. Статья проекта, регламентирующая основания введения военного положения не соответствует нормам международного права, определяющим содержание агрессии, и Конституции Российской Федерации. Так, пункт статьи, определяющий содержание агрессии против Российской Федерации, не включает всего комплекса действий иностранных государств, которые в соответствии с Уставом ООН и другими международными правовыми актами могут признаваться актами агрессии. Вместе с тем, объявление войны Российской Федерации каким-либо иностранным государством само по себе, без каких-либо иных действий, может признаваться только угрозой агрессии. Кроме того, данная норма проекта, устанавливающая в качестве основания для введения военного положения агрессию против государств, с которыми Российская Федерация заключила договоры, предусматривающие взаимную военную помощь, не соответствует ч. 2 ст. 87 Конституции Российской Федерации.

2. В проекте не определены понятие режима военного положения, его содержание, а также не регламентируются вопросы обеспечения режима военного положения. Не установлены полномочия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, других органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению режима военного положения.

3. Нуждаются в уточнении предусмотренные проектом меры военного положения. Необходимо четко определить, когда и на какой территории действуют данные меры, а также установить порядок и правовые основы их применения.

4. Требуется уточнение определения содержания временных ограничений, применяемых в условиях военного положения. Так, некоторые из указанных мер ограничениями не являются, например усиление охраны общественного порядка. Ряд мер требует дополнительной правовой регламентации порядка их применения, например приостановление деятельности политических партий и общественных организаций, ограничение на осуществление экономической деятельности и др.

Таким образом, в заключении Президента Российской Федерации и в официальном отзыве Правительства Российской Федерации на рассматриваемый законопроект указывается на необходимость законодательной разработки военного положения, однако предложенный законопроект не поддерживается. Отмечается необходимость тщательной редакционно-технической доработки законопроекта.

Предложенный проект федерального конституционного закона «О военном положении» был рассмотрен Комитетом Государственной Думы по обороне, и 9 февраля 2001 г. было принято решение рекомендовать Государственной Думе принять проект федерального конституционного закона «О военном положении» в первом чтении. Одобрение Комитетом по обороне предложенного группой депутатов законопроекта можно объяснить следующими причинами. В условиях, когда внесенный в Государственную Думу Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным проект федерального конституционного закона «О военном положении» в 1997 г. по предложению Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе был снят с рассмотрения, а новый законопроект Президентом Российской Федерации внесен не был, законопроект федерального конституционного закона «О военном положении», внесенный депутатами Государственной Думы Российской Федерации Э. А. Воробьевым, В. В. Похмелкиным и С. Н. Юшенковым, являлся единственным, без-

альтернативным законопроектом. Учитывая необходимость устранения существовавшего законодательного пробела, вызванного отсутствием федерального конституционного закона, определяющего административно-правовой режим военного положения, целесообразно было взять за основу единственный предложенный законопроект, а поступившие замечания и предложения учесть при его доработке.

Однако после внесения на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации проекта федерального конституционного закона «О военном положении», а также после прохождения правовой экспертизы Комитет Государственной Думы по обороне рекомендовал нижней палате парламента принять указанный законопроект в первом чтении. Во изменение своего решения относительно законопроекта, предложенного группой депутатов, Комитет по обороне рекомендовал депутатам Государственной Думы Э. А. Воробьеву, В. В. Похмелкину и С. Н. Юшенкову в соответствии с п. 6 ст. 112 Регламента Государственной Думы отозвать внесенный ими проект федерального конституционного закона № 27318-3 «О военном положении»¹. Таким образом, учитывая то, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, а также то, что именно Президент Российской Федерации вводит военное положение в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии, целесообразнее было взять за основу для дальнейшей работы законопроект № 60963-3 «О военном положении», внесенный Президентом Российской Федерации. Положения, содержащиеся в законопроекте № 27318-3 «О военном положении», внесенном депутатами Государственной Думы Российской Федерации Э. А. Воробьевым, В. В. Похмелкиным и С. Н. Юшенковым, необходимо использовать при доработке законопроекта № 60963-3 «О военном положении», внесенного Президентом Российской Федерации для рассмотрения Государственной Думой во втором чтении.

Представляют определенный интерес материалы обсуждения рассматриваемых законопроектов на заседании Государственной Думы от 19 апреля 2001 г. Во-первых, заслуживает внимания разъяснение отдельных норм законопроекта «О военном положении», предложенного

¹ Решение Комитета по обороне Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 6 апреля 2001 г. № 46/2.2.

Президентом Российской Федерации, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе А. А. Котенкова. В частности, он подробно остановился на пункте законопроекта, касающемся ограничения или приостановления деятельности политических партий и общественных объединений на период военного положения. Такое ограничение возможно только в случае агрессии против Российской Федерации, а в случае непосредственной угрозы агрессии подобные ограничения исключаются. Прежде чем Президент получает право принять решение об ограничении или приостановлении деятельности какой-либо общественной организации, Генеральный прокурор предупреждает руководящий орган этой организации о недопустимости действий, в связи с которыми может наступить приостановление или ограничение деятельности этой организации. Если руководящий орган общественного объединения или организации не отреагирует на представление Генерального прокурора, после этого Президент может принять меры по ограничению или приостановлению их деятельности. Во-вторых, давая общую характеристику ограничительным и запретительным мерам, А. А. Котенков обратил внимание на то, что эти ограничения ни в коей мере не касаются деятельности федеральных органов власти, судебной системы и прокуратуры. В-третьих, авторы альтернативного законопроекта, от лица которых выступил С. Н. Юшенков, сняли свой законопроект с рассмотрения, поскольку принципиальных различий концептуального характера между этими двумя законопроектами не было¹.

Таким образом, законопроект «О военном положении», внесенный в порядке законодательной инициативы Президентом Российской Федерации, был одобрен Государственной Думой в первом чтении – 19 апреля 2001 г., во втором чтении – 16 октября 2001 г., в третьем чтении – 27 декабря 2001 г.; Советом Федерации – 16 января 2002 г. Подписан Президентом Российской Федерации 30 января 2002 г. Датой вступления в силу Федерального конституционного закона «О военном положении» является дата его официального опубликования – 2 февраля 2002 г.²

В процессе разработки рассматриваемого законопроекта в Комитет Государственной Думы по обороне поступила 131 поправка, значительная часть которых была учтена. Законопроект был существен-

¹ Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 апреля 2001 г. // Бюллетень № 90 (538). С. 39–42.

² Российская газета. – 2002. – 2 февр.

но доработан с учетом поступивших поправок, а также с учетом замечаний Правового управления Аппарата Государственной Думы, в том числе замечаний юридико-технического и лингвистического характера. При этом были изменены редакции практически всех статей законопроекта, а также названия ряда статей и глав. В то же время, несмотря на изменения текста, концепция закона не изменилась.

Большое значение Федерального конституционного закона «О военном положении» для правовой системы России и безопасности страны обуславливает необходимость научно-правового анализа его структуры и содержания с целью выработки предложений по восполнению его пробелов и устранению противоречий.

Закон состоит из 5 глав, включающих 23 статьи.

Глава 1 «Общие положения» содержит понятие военного положения, которое означает особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии. По нашему мнению, данное определение целесообразно дополнить следующими положениями:

1) этот административно-правовой режим распространяется на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также предприятия, учреждения, организации, общественные объединения и граждан;

2) он сопровождается ограничением прав и свобод граждан, а также возложением на них и на предприятия, учреждения и организации дополнительных обязанностей.

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

При первоначальном обсуждении законопроекта сами понятия «агрессия» и «непосредственная угроза агрессии» вызвали оживленные споры. Однако возможные дискуссии относительно оснований для объявления военного положения, т. е. агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии, предотвращены содержанием ст. 3 закона, которая предусматривает такие основания в развернутом виде в соответствии с международными актами Организации Объединенных Наций, в которых эти понятия имеются. Актами агрессии против Российской Федерации следует считать:

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

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы Российской Федерации или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Актами агрессии против Российской Федерации могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным актам агрессии.

Под непосредственной угрозой агрессии следует понимать действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации.

Еще одно положение, на котором следует остановиться при рассмотрении закона, это ч. 2 ст. 4, в которой раскрываются обязательные элементы указа Президента Российской Федерации о введении военного положения:

1) обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения;

2) дата и время, с которых начинает действовать военное положение;

3) границы территории, на которой вводится военное положение.

Однако можно встретить мнение относительно того, что в указе Президента Российской Федерации должен содержаться исчерпывающий перечень мер военного положения и полномочия органов государственной власти по их осуществлению. Такого мнения придерживаются, например, депутаты Государственной Думы Э. А. Воробьев, В. В. Похмелкин и С. Н. Юшенков. В ст. 6 своего законопроекта «О военном положении» они предложили внести в содержание указа Президента Российской Федерации о введении военного положения обоснование необходимости введения военного положения, а также перечень, пределы мер и исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан. Однако, по нашему мнению, содержание указа о введении военного положения должно быть по возможности лаконичным и содержать в себе лишь границы территории, на которой введено военное положение, обстоятельства, послужившие причиной такого введения, и время начала действия чрезвычайных мер. Представляется, что конкретные меры военного положения и полномочия государственных органов по их осуществлению определяются федеральным конституционным законом «О военном положении», а также, возможно, последующими указами Президента Российской Федерации с учетом развития ситуации. Что касается временных ограничений прав и свобод граждан в условиях военного положения, то они должны регламентироваться только федеральным конституционным законом, а не указами Президента Российской Федерации.

Глава 2 рассматриваемого закона – «Режим военного положения и его обеспечение» – включает в себя меры и ограничения, применяемые на территории, на которой введено военное положение. Анализ этого раздела позволяет выделить следующие основные меры в условиях военного положения: перевод Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований на организацию и состав, предусмотренные для военного времени; перевод органов государственной власти и иных государственных органов, органов местного самоуправления на работу в условиях военного положения; перевод экономики государства на работу в условиях военного положения с целью обеспечения условий для производства продукции, необходимой для удовлетворения потребностей государства, Вооруженных Сил, а также нужд населения в условиях военного положения.

Необходимо выделить основные ограничения, предусмотренные в настоящем законе на период военного положения: введение ограничения на осуществление экономической деятельности; свободное перемещение товаров и услуг, финансовых средств (это ограничение направлено в первую очередь на то, чтобы в условиях военного времени экономика, независимо от формы собственности и организационно-правовой формы предприятий, была направлена на выпуск той продукции, которая необходима для обеспечения обороны государства); установление, обеспечение особого режима въезда и выезда, ограничение свободы передвижения на территории, где введено военное положение; запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности предприятий; ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра; запрет на нахождение граждан на улицах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, – задержание граждан и транспортных средств (при этом срок задержания не может превышать 30 суток).

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

Глава 3 рассматриваемого закона предусматривает полномочия органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения и особенности их функционирования в период действия военного положения. Так, ст. 11 предусматривает следующие полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения:

- 1) осуществление руководства организацией обеспечения режима военного положения;

2) обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в целях обеспечения режима военного положения;

3) контроль применения мер по обеспечению режима военного положения;

4) определение мер по обеспечению режима военного положения, применяемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами военного управления на территории, на которой введено военное положение, а также полномочий указанных органов по применению этих мер;

5) определение задач и установление порядка привлечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения;

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

7) установление запретов или ограничений на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

8) установление запретов на проведение забастовок и на приостановление или прекращение деятельности организаций иным способом;

9) определение порядка прохождения военной службы в период действия военного положения;

10) принятие необходимых мер по прекращению или приостановлению действия международных договоров Российской Федерации с иностранным государством (группой государств), совершившим (совершивших) акт агрессии против Российской Федерации, и (или) государствами, союзными с ним (ними);

11) прекращение в условиях военного положения деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации;

12) установление на территории, на которой введено военное положение, особого режима работы объектов, обеспечивающих функ-

ционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

13) утверждение положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство которыми он осуществляет.

Полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации в области реализации военного положения, согласно ст. 12 ФКЗ «О военном положении», сводятся к принятию законов по вопросам обеспечения режима военного положения, прекращения действия международных договоров Российской Федерации с иностранным государством (группой государств), совершившим (совершивших) акт агрессии против Российской Федерации, и государствами, союзными с ними.

Анализ полномочий Правительства Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения показывает, что они в большей степени сводятся к практическим целям обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации и населения материально-техническими и другими ресурсами. В частности, Правительство Российской Федерации:

1) руководит в пределах своей компетенции деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций по обеспечению режима военного положения;

2) организует разработку и обеспечивает применение мер, направленных на производство продукции (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения;

3) определяет порядок заключения договоров (контрактов) на выполнение организациями заданий (заказов) в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также порядок прекращения действия ранее заключенных договоров (контрактов);

4) организует работу по обеспечению потребностей государства в период действия военного положения материально-техническими, трудовыми и другими ресурсами, организует разработку военно-хозяйственного плана;

5) утверждает положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство которыми оно осуществляет.

Глава 4 Федерального конституционного закона «О военном положении» посвящена правовому положению граждан и организаций в

период действия военного положения. Часть 3 ст. 18 предусматривает обязанности граждан, находящихся на территории, на которой введено военное положение: выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения; являться по вызову в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы военного управления, обеспечивающие режим военного положения, а также в военные комиссариаты районов, городов без районного деления, иных муниципальных (административно-территориальных) образований, на территориях которых указанные граждане проживают; выполнять требования, изложенные в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях вышеуказанных органов; участвовать в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в выполнении работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлении поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, вступать в специальные формирования; предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества.

За нарушение положений федерального конституционного закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам военного положения, а также за правонарушения, совершенные в период действия военного положения, виновные лица в соответствии со ст. 20 несут ответственность по законодательству Российской Федерации. Конкретных мер наказания закон не предусматривает. Остается вопрос: по каким нормативным правовым актам должна наступать ответственность за преступления, совершенные в условиях военного положения? Возникают два предложения: во-первых, должен быть разработан пакет нормативных правовых актов, регламентирующих те стороны государственной и общественной деятельности, которые не регулируются настоящим законом; во-вторых, следует в Уголовный кодекс Российской Федерации еще одно квалифицирующее обстоятельство – совершение преступления в условиях военного положения. По нашему мнению, оба предложения не исключают друг друга. Наоборот, при возможно

более подробном регламентировании правового режима военного положения будет сведена к минимуму возможность объявления этого чрезвычайного правового режима в ситуациях, когда можно обойтись другими мерами, а в случае объявления военного положения органы государственной власти, военного управления, правоохранительные органы и органы безопасности будут поставлены в строгие рамки закона. Если предложение внести дополнение в Уголовный кодекс Российской Федерации может не вызвать дискуссии, то мнение относительно необходимости наличия разработанного пакета документов, подробно регламентирующего деятельность государства и граждан на период военного положения, влечет оживленную научную полемику. Так, например, в заключении Комитета Государственной Думы по обороне на проект федерального конституционного закона № 60963 «О военном положении» от 6 апреля 2001 г. (№ 46/2.2) высказывается мнение о том, что все вопросы военного положения должны быть урегулированы в федеральном конституционном законе «О военном положении», и других законов по этим вопросам быть не должно. Позволим себе не согласиться с такой точкой зрения, так как ретроспективный анализ рассматриваемого административно-правового режима показывает, что предусмотреть все изменения в государственной и общественной жизни, вызванные возникшими чрезвычайными обстоятельствами, в условиях мирного времени практически невозможно. По этой причине возможна ситуация, когда потребуется законодательное урегулирование общественных отношений в уже создавшейся чрезвычайной обстановке. Да и само содержание Федерального конституционного закона «О военном положении» показывает, что далеко не все стороны государственной и общественной жизни в этом основном нормативном правовом акте о военном положении предусмотрены. По этой причине мы и называем принятый Федеральный конституционный закон «О военном положении» основным, потому что за его принятием логично следует разработка комплекса нормативных правовых актов о военном положении, которые в своей совокупности будут представлять собой административно-правовые основы превращения государства в единый военный лагерь в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии, мобилизации сил и средств государства и общества на отпор врагу. В этой связи видится целесообразным согласиться с отдельными авторами, которые на основе опыта правоприменительной практики военного положения предлагают в

условиях мирного времени разработать и принять нормативные правовые акты, регламентирующие правовые основы осуществления военного положения. К таким документам относят нормативные правовые акты, регламентирующие:

- 1) понятие и содержание мер военного положения;
- 2) правовой статус, задачи и состав органа чрезвычайного органа исполнительной власти, создаваемого на период военного положения;
- 3) возможность объявления военного положения и содержание конкретных режимных мер на транспорте и на отдельных объектах;
- 4) охрану и оборону стратегически важных народно-хозяйственных и военных объектов;
- 5) изменение административных правоотношений на период военного времени;
- 6) отнесение населенных пунктов к числу режимных;
- 7) всеобщее обязательное обучение алгоритмам поведения в условиях военного положения;
- 8) ограничения в передвижении граждан в военное время;
- 9) военные налоги;
- 10) мероприятия по предупреждению эпидемических заболеваний в стране;
- 11) установление порядка ареста военнослужащих¹.

Соглашаясь с приведенным перечнем, отметим, что само содержание Федерального конституционного закона «О военном положении», многие статьи которого носят бланкетный характер, позволяет определить круг законодательных пробелов в области административно-правовой регламентации военного положения. Так, требуют уточнения следующие предусмотренные законом меры, сопровождающих военное положение:

- понятие особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;
- понятие особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее;
- порядок привлечения граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия,

¹ См., например: Кучма Ю. Н. Законодательство военного времени. Средства управления кризисными ситуациями в условиях Великой Отечественной войны : дис. ... канд. юрид. наук. М. : Военный университет, 1995.

восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

- процедура изъятия необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан;

- процедура проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, задержания граждан и транспортных средств, включая сроки такого задержания;

- основания и процедура изъятия у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, у организаций – изъятие, наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами, боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

- понятие военной цензуры;

- понятие и процедура интернирования (изоляции) граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

- основание, процедура и само понятие усиления режима секретности.

С момента принятия ФКЗ «О военном положении» в 2002 г., его содержание трижды претерпевало редакционную правку¹. В частности, в 2010 г. в целях совершенствования деятельности органов предварительного следствия ст. 16, регламентирующая деятельность судов и органов прокуратуры в условиях военного положения, была дополнена еще одним субъектом – Следственным комитетом Российской Федерации. В 2014 г. была изменена редакция этой же статьи закона, предусматривающей при невозможности осуществления правосудия судами, действующими на территории, на которой введено

¹Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 6-ФКЗ «О внесении изменения в статью 18 Федерального конституционного закона «О военном положении» // Российская газета. – 2010. – 10 нояб.; Федеральный конституционный закон от 28 декабря 2010 г. № 8-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О внесении изменений в отдельные Федеральные конституционные законы в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // Российская газета. – 2010. – 30 дек.; Федеральный конституционный закон от 12 марта 2014 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» и признании утратившим силу Федерального конституционного закона «О Дисциплинарном судебном присутствии» // Российская газета. – 2014. – 14 мая.

военное положение, возможность изменения территориальной подсудности дел, рассматриваемых в судах по решению Верховного Суда Российской Федерации.

Подводя итог сказанному, отметим, что правотворческая деятельность в сфере регламентирования военного положения не должна и не может ограничиться только базовым нормативным правовым актом. Все сказанное ранее наглядно демонстрирует широкий круг материальных и процессуальных (процедурных) вопросов, каждый из которых должен иметь соответствующую правовую регламентацию. Только всесторонняя нормативная обеспеченность будет способствовать отражению агрессии против Российской Федерации либо предотвращению ее в рамках административно-правового режима военного положения в установленных правовыми нормами границах. Речь идет не только о федеральных конституционных, но и федеральных законах, а также подзаконных нормативных правовых актах. В законодательных актах должны быть предусмотрены только те меры, которые ограничивают права и свободы субъектов административных правоотношений военного положения либо возлагают на них дополнительные обязанности. Остальные аспекты военного положения могут быть регламентированы на подзаконном уровне.

3.3. Административно-правовые меры военного положения

Огромное значение в исследовании эффективности противодействия агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии имеет рассмотрение вопросов о необходимости заблаговременной разработки чрезвычайного законодательства, до наступления соответствующих событий, в том числе военного характера. В этой связи следует отметить, что в отношении такой заблаговременности возможно выделение нескольких подходов к наличию законодательства о военном положении в условиях мирного времени.

Во-первых, возможно отсутствие заранее разработанного и утвержденного документа, который наделял бы административную или военную власть при наступлении чрезвычайных обстоятельств особыми полномочиями.

Во-вторых, исключительные полномочия административной власти могут быть предоставлены только путем принятия закона непосредственно по факту наступления чрезвычайных обстоятельств.

В-третьих, в условиях мирного времени возможно принятие особого закона, регулирующего исключительные полномочия власти на

случай наступления чрезвычайных обстоятельств военного характера. Такой закон являлся бы постоянным потенциально действующим законом. По утверждению В. М. Гессена, «...в нормальных условиях государственной жизни закон этот как бы спит; он просыпается или оживает при наступлении условий, угрожающих существенным интересам или самому бытию государства»¹. В таких условиях при наступлении чрезвычайных обстоятельств государство избавляется от необходимости изыскивать средства для борьбы с ними, поскольку эти средства уже существуют, «...они установлены законодателем наперед»². Необходимо только констатировать наличие исключительных обстоятельств или, другими словами, объявить военное положение существующим, «...тем самым, государственная власть вооружается разнообразным ассортиментом оборонительных средств, хранящихся в арсенале исключительного законодательства»³.

Однако, на наш взгляд, идеальная модель административно-правового регламентирования военного положения должна быть представлена в виде другой, четвертой, схемы регулирования. Наряду с базовым документом, регламентирующим основы перевода деятельности государства на работу в условиях военного положения (напомним, такой документ – Федеральный конституционный закон «О военном положении» – принят в 2002 г.), должен быть заблаговременно разработан и утвержден целый пакет документов (большей частью подзаконного характера), который содержал бы полный алгоритм действий каждого заинтересованного участника административных правоотношений в условиях военного положения. Эти документы тем более необходимы, что, во-первых, на них прямо указано в тексте ФКЗ «О военном положении», а, во-вторых, что еще более актуально, именно они в случае введения военного положения должны быть гарантией защиты прав и свобод граждан, предприятий, учреждений и организаций от чрезмерного ущемления в рассматриваемых условиях.

Ранее мы обозначили основные направления административных отношений, которые в период действия военного положения нуждаются в должном правовом регулировании. По объектному признаку их можно разделить на меры, направленные на изменения в работе органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций, а также

¹ Гессен В. М. Исключительное положение. М., 1908. С. 23.

² Там же.

³ Там же.

меры, ограничивающие права и свободы граждан либо возлагающие на них дополнительные обязанности. Причем различные статьи ФКЗ «О военном положении», предусматривающие не урегулированные в настоящее время процедуры, уже давно должны были стать ориентиром для правотворческих органов различного уровня по устранению имеющихся правовых «белых пятен». Вместе с тем, подобная работа на сегодняшний день не проведена, и мы видим своей целью определение ключевых векторов создания нормативных правовых актов, в особенности ограничивающих права и свободы граждан. Данной проблеме придает актуальность то обстоятельство, что в истории нашего государства были периоды так называемого мирного развития законодательства, в которые, как минимум, были разработаны проекты правовых актов на период военного времени. С наступлением чрезвычайных обстоятельств они нуждались только в должном правотворческом оформлении и обнародовании, но никак не в спешной и поэтому далеко не самой эффективной их разработке «с чистого листа».

К наиболее ярким примерам такой превентивной разработки законодательства о военном положении следует отнести период между окончанием Гражданской войны и вплоть до начала Великой Отечественной войны, именуемый межвоенным периодом. В СССР этот временной отрезок ознаменовался активной научной и правотворческой деятельностью по разработке законодательства военного времени. Так, в августе 1925 г. в составе Научно-исследовательской комиссии Центрального совета Военно-научного общества СССР создается секция «Подготовка страны к войне».

Состоявшийся в марте 1926 г. Всесоюзный съезд Военно-научного общества почти целиком был посвящен вопросам подготовки страны к обороне. В принятой по итогам работы съезда резолюции были определены первоочередные мероприятия, необходимые для успешной обороны государства. К их числу были отнесены пять основных направлений: 1) подготовка непосредственно РККА; 2) подготовка материальных средств для нужд обороны, включая вопросы снабжения армии средствами вооруженной борьбы и поддержания всего государственного механизма на период военного времени; 3) подготовка населения к войне, в рамках которой необходимо заблаговременно подготовить контингент для действующей армии, резервы, квалифицированные научно-технические кадры и т. д.; 4) территориальная подготовка, подготовка транспортных средств, средств связи и путей сообщения; 5) гражданская оборона.

К этому периоду относится и разработка программы «Оборона страны и военизация СССР», которая определила два основных направления подготовки страны к эффективным военным действиям:

- подготовка многомиллионной, вооруженной по последнему слову техники армии;

- такая организация хозяйственного и административного аппарата государства, которая позволит ему в условиях военного положения бесперебойно и планомерно осуществлять свою деятельность, как в интересах действующей армии, так и в целях удовлетворения потребностей населения внутри страны¹.

Обобщая содержание указанных выше документов, можно сделать вывод о том, что перестройка деятельности всего государства к условиям военного времени предполагала выработку единых подходов к решаемым вопросам, для чего Штаб Рабоче-Крестьянской Красной армии разработал пакет документов, ставших основой планирования военизации страны. Примечательно, что в данных документах раскрывались первоочередные мероприятия для всех государственных и военных органов в соответствии с тремя степенями угрозы безопасности страны: 1) «политическое напряжение»; 2) «непосредственная угроза войны»; 3) «начало войны».

Ведущими специалистами управления Штаба РККА были подготовлены «Лекции по мобилизации страны», в которых отмечался всеобъемлющий характер подготовки страны к обороне и определялись основные направления мобилизации страны к деятельности в условиях военного положения. Представляет несомненный интерес и применительно к сегодняшнему дню структура мобилизационной работы на период военного времени. Так, общегосударственный план мобилизации ресурсов состоял из целого ряда частных мобилизационных планов. В качестве ответственных исполнителей частных мобилизационных планов закреплялись следующие органы исполнительной власти:

- 1) Народный комиссариат финансов и Народный комиссариат торговли – за разработку плана мобилизации финансов и торговли;

- 2) Народный комиссариат просвещения, Народный комиссариат народного хозяйства, Народный комиссариат здравоохранения, Народный комиссариат трудоустройства – за разработку плана мобилизации труда, науки и техники;

- 3) Народный комиссариат земледелия – за мобилизацию сельского хозяйства;

¹ РГВА. Ф. 7. Оп. 1. Д. 230. Л. 146–147.

4) Народный комиссариат народного хозяйства – за мобилизацию объектов промышленности;

5) Народный комиссариат путей сообщения и Народный комиссариат почты и телеграфа – за мобилизацию объектов транспорта и связи;

6) Народный комиссариат внутренних дел, Народный комиссариат юстиции, ГПУ, ВЦСПС – за административно-политическую мобилизацию¹.

Складывавшаяся в первой половине 1930-х годов мировая обстановка потребовала от советского правительства, наряду с научной и теоретической работой по осуществлению мероприятий оборонительного характера, предпринять ряд практических шагов. В ряду первых мер, вызванных усилением военной опасности, Реввоенсовет СССР принял меры по укреплению западных и восточных границ государства. В этой связи на обширных территориях от Ладожского озера до Черного моря были выстроены укрепленные районы. Ряд таких пограничных укрепрайонов был сформирован на Дальнем Востоке. В 1932 г. в целях обороны морской границы началось формирование Тихоокеанского флота с главной базой во Владивостоке².

Примечательно, что именно в начале 1930-х годов правительству пришлось прибегнуть к чрезвычайным мерам, вызванным голодом, охватившим страну в 1932–1933 гг. Вследствие голода значительная часть крестьян была вынуждена мигрировать в города и крупные населенные пункты, где в результате сосредоточения значительного числа голодных и озлобленных людей резко возросло количество тяжких и особо тяжких преступлений. Государство отреагировало на складывавшуюся обстановку принятием 7 августа 1932 г. постановления ВЦИК и СНК СССР «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности»³. Оно вошло в историю чрезвычайного законодательства введением термина «враг народа», ставшего впоследствии роковым для граждан СССР. К категории «враг народа» относились расхитители общественной собственности, по отношению к которым предусматривалось применение высшей меры наказания – расстрела, и лишь наличие смягчающих вину обстоятельств могло повлиять на замену расстрела лишением свободы на срок не менее 10 лет с конфиска-

¹ РГВА. Ф. 7. Оп. 1. Д. 165. Л. 15.

² См.: Курицын В. М. История государства и права России 1929–1940 гг. М. : Международные отношения, 1998. С. 135.

³ СЗ СССР. – 1932. – № 62, ст. 360.

цией имущества. Правоприменительная практика показывает «популярность» этого постановления, ведь уже к началу 1933 г. под действие его положений попали 54645 осужденных, из которых 2110 были расстреляны. Примерно половина этих приговоров была приведена в исполнение, остальные заменены длительными сроками заключения¹.

Образование 10 июля 1934 г. объединенного НКВД СССР завершило формирование единого репрессивного аппарата, в задачи которого входила охрана общественного порядка и обеспечение безопасности, охрана собственности, запись актов гражданского состояния и пограничная охрана². Широкими правами наделялось Особое совещание, сформированное при НКВД³, в полномочия которого входило право наложения административных наказаний в виде высылки, ссылки и заключения в исправительно-трудовые лагеря на срок до 5 лет, а также выдворение за пределы СССР. За исключением армии, все силовые структуры государства находились в ведении НКВД СССР.

Как видно из приведенного анализа, чрезвычайное законодательство рассматриваемого периода характеризовалось в основном обстоятельствами внутригосударственного характера. С 1 декабря 1934 г., после убийства С. М. Кирова, постановлением ЦИК СССР вводился особый порядок производства по делам о терроризме⁴. Основной содержательной характеристикой данного постановления является чрезвычайный порядок следствия и судебного производства. К основным признакам такой чрезвычайности следует отнести:

- сокращение сроков следствия по данной категории до 10 суток;
- осуществление судебного процесса без участия прокурора и адвоката;
- запрет кассационного обжалования и подачи ходатайства о помиловании;
- немедленное, по оглашении, приведение в исполнение приговора о высшей мере наказания.

В сентябре 1937 г. перечень преступлений, по которым вводился чрезвычайный порядок следствия и суда, был расширен. К таким категориям было отнесено производство по делам о вредительстве и диверсиях⁵. Максимальный срок лишения свободы по делам о государственных преступлениях был увеличен с 10 до 25 лет.

¹ Курицын В. М. Указ. раб. С. 107–108.

² СЗ СССР. – 1934. – № 36, ст. 283.

³ СЗ СССР. – 1935. – № 11, ст. 84.

⁴ СЗ СССР. – 1934. – № 64, ст. 459.

⁵ СЗ СССР. – 1937. – № 61, ст. 166.

Нараставшая угроза войны потребовала внесения изменений и в трудовое законодательство. Выделим следующие чрезвычайные меры, вводимые в систему трудового законодательства.

1. Под угрозой уголовного наказания¹ в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г., запрещалось увольнение по собственному желанию, а также переход с одного предприятия на другое без разрешения администрации, за исключением случаев болезни или инвалидности работника, наступления пенсионного возраста, а также зачисления на учебу в специальное учебное заведение².

2. Продолжительность рабочего времени увеличивалась с 7 до 8 часов, рабочей недели – с 6-дневной (5 дней рабочих, 6-й – выходной) на 7-дневную (6 дней рабочих, 7-й – выходной).

3. Сокращалась продолжительность отпуска женщинам по беременности и родам – со 112 до 63 дней.

4. Вводилась уголовная ответственность за прогулы, которыми признавалось опоздание на работу на 20 минут, а также за появление на рабочем месте в состоянии алкогольного опьянения.

Основной целью подобных чрезвычайных мер являлось, на наш взгляд, закрепление работников за рабочими местами.

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 октября 1940 г. «О государственных трудовых резервах»³ была учреждена особая процедура формирования подобных резервов с использованием возможностей профессиональных училищ и трудовых школ. Трудовые резервы комплектовались по следующему принципу – от каждого колхоза в рамках мобилизационной работы выделялось по 2 человека от каждых 100 человек населения. Подобная система комплектования предусматривалась как в сельской местности, так и в городах, и предполагала обязанность учащихся, окончивших курсы, прибыть для работы по месту распределения в соответствии с решением комиссии. За нарушение трудовой дисциплины или самовольное оставление места учебы предусматривалась уголовная ответственность в виде тюремного заключения сроком до 1 года.

В целях усиления административного контроля за экономической отраслью вводилась уголовная ответственность должностных лиц

¹ В качестве наказания предусматривалось тюремное заключение по приговору суда на срок от 2 до 4 месяцев.

² Ведомости Верховного Совета СССР. – 1940. – № 20.

³ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967). М., 1971. Т. 2. С. 777–779.

промышленных предприятий за выпуск недоброкачественной или некомплектной продукции. Соответствующие меры были предусмотрены после принятия Указа Президиума Верховного Совета СССР от 10 июля 1940 г. «Об ответственности за выпуск недоброкачественной или некомплектной продукции и за несоблюдение обязательных стандартов промышленными предприятиями»¹.

Происходящие в различных отраслях права изменения, которые по своему содержанию носили зачастую чрезвычайный характер, сопровождались такими же чрезвычайными по сути мировыми событиями. После прихода в 1933 г. к власти в Германии фашистов во главе с А. Гитлером лейтмотивом всей германской политики последующих лет стало проповедование «превосходства германской расы», а также обоснование необходимости агрессивной внешней политики недостаточностью жизненного пространства Германии. На протяжении второй половины 1930-х годов Германия, а также ее союзники (Италия и Япония) осуществляли открытые военные действия:

- 1935 г. – Италией захвачена Эфиопия;
- 1936 г. – Германией и Италией организована интервенция в Испании;
- 1937 г. – Япония начала агрессию в отношении Китая;
- 15 марта 1939 г. Германией введены войска в Прагу, что, по сути, ликвидировало Чехословакию как суверенное государство;
- 7 апреля 1939 г. – вторжение итальянских войск на территорию Албании;
- 1 сентября 1939 г. – нападение Германии на Польшу, в результате чего 3 сентября того же года Англия и Франция объявили Германии войну².

Указанные обстоятельства способствовали тому, что в январе 1938 г. в истории становления и развития административно-правового режима военного положения произошло знаковое событие – Верховный Совет СССР дополнил Конституцию СССР (ст. 49), наделив Президиум Верховного Совета СССР правом объявления военного положения. Впервые в истории отечественного законодательства военное положение предусматривалось Конституцией. В качестве главной причины объявления военного положения называлась военная агрессия против СССР. Вместе с тем, наряду с агрессией, во-

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1940. – № 29.

² См.: Великая Отечественная война Советского Союза. 1941–1945. Краткая история. М. : Военное изд-во МО СССР, 1967. С. 12–20.

енное положение могло быть объявлено в интересах обороны государства, а также охраны общественного порядка и обеспечения государственной безопасности¹. Соответственно, наряду с состоянием войны как основным фактором использования чрезвычайных мер военного положения, потребность в его использовании могла быть продиктована вступлением СССР в военные действия на основе выполнения международных договоров. Председатель СНК СССР В. М. Молотов, обосновывая дополнение Конституции указанным положением, отмечал потенциальную возможность внешней агрессии против СССР. В частности, он указал на то, что, несмотря на отсутствие фактов внешней агрессии против Советского Союза за последние годы, имели место разного рода провокации. Тем самым была подчеркнута необходимость заблаговременной разработки правовых основ военного положения, включая перечень чрезвычайных мероприятий на случай возможных внешнеполитических осложнений².

Таков краткий анализ правотворческого опыта нашего государства по заблаговременной разработке административно-правовых норм о военном положении. Как видно из проведенного исследования, межвоенный период ознаменовался разработкой чрезвычайных норм всех уровней, начиная от подзаконных актов (например, приказов по отдельным органам исполнительной власти), заканчивая нормами высшей юридической силы (путем внесения соответствующей статьи в Конституцию СССР). Проецируя данный опыт на сегодняшние реалии, можно говорить о том, что современная российская правовая система о военном положении ограничивается только правовыми нормами высшей юридической силы и практически не включает в себя правовых норм о военном положении подзаконного уровня. Это, тем более, не понятно, что подзаконный уровень административно-правовых норм – это огромный массив правовой информации, который многократно больше норм законодательного уровня. Где как не в подзаконном нормативном правовом акте должны быть расписаны подробные алгоритмы поведения всех участников административных правоотношений на период военного времени? Однако сегодня в полном объеме отсутствуют доступные для рядовых граждан разъяснения хотя бы по самым необходимым направлениям их функционирования на период военного положения. Где гражданин Российской Федерации может ознакомиться с содержанием «особого режима работы» объек-

¹ Конституция (основной закон) СССР. М. : Юриздат, 1953. С. 13.

² Известия Советов депутатов трудящихся СССР. – 1938. – 16 янв.

тов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды, или «особого режима въезда» на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее? Как узнать, кого и в каком порядке могут привлечь к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями? А ведь каждая из перечисляемых мер напрямую затрагивает права и свободы граждан и юридических лиц. Взять хотя бы целый комплекс принудительных мер на период военного положения, которые предусмотрены в ФКЗ «О военном положении» и никак не конкретизируются подзаконными правовыми актами. Каково содержание процедуры изъятия необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан, проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, задержания граждан и транспортных средств, включая сроки такого задержания, изъятия у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций – изъятие, наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами, боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ? Кто и в каком объеме будет осуществлять мероприятия «военной цензуры» или интернирования (изоляции) граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией? До какой степени может быть «усилен режим секретности»? К сожалению, действующие правовые акты в большей степени вызывают вопросы, чем позволяют найти на них ответы.

Анализ правоприменительной практики использования чрезвычайных мер военного положения показывает сложность и идеологическую зависимость данного административно-правового института. По сути, ни одна из чрезвычайных мер, сопровождающих введение военного положения, не была сформулирована как правовая новелла. В той или иной степени все указанные выше ограничения применялись в различные исторические периоды и чаще или реже, но становились объектом и научного осмысления. Многие выдающиеся отечественные и зарубежные юристы прямо или косвенно уделяли внимание ограничениям административной правосубъектности в условиях военного времени. Каждый из них внес неоценимый вклад в будущее понимание места и роли военного положения в системе законодательства, среди институ-

тов науки административного права, а также в ряду других средств обеспечения безопасности государства. Однако различные исторические эпохи по-разному использовали возможности военного положения применительно к складывающимся обстоятельствам. Поэтому не было, да и не могло быть одинакового отношения к данному административно-правовому режиму у представителей науки конца XIX – начала XX в. например советских ученых, поскольку все они были далеко не свободны от идеологических догм своего времени. Авторы в зависимости от своей общественно-политической позиции высказывали порой диаметрально противоположные точки зрения – от полного неприятия чрезвычайного законодательства до его рассмотрения в качестве единственного способа обеспечить безопасность государства в сложных условиях военного времени. Именно поэтому объективное исследование военного положения позволяет выяснить реальное значение данного административно-правового института.

Далее мы остановимся на содержании отдельных, наиболее проблемных мерах военного положения. Для придания исследованию большей объективности, как нам кажется, не стоит вдаваться в политическую и идеологическую подоплеку исторических оснований использования военного положения. Это только помешает современному пониманию всей значимости этого правового института. Следует дать именно содержательную правовую характеристику этих мер, с позиционированием их на современные военные вызовы и угрозы. Тем более, как мы увидим далее, чрезвычайными мерами, которые современное российское законодательство облекло в форму военного положения, активно пользовались и отечественные, и зарубежные правоприменительные органы и в современных условиях, и в различной исторической ретроспективе. Далеко не всегда они облекались в правовую форму административно-правового режима, однако в каждом конкретном случае именно с их помощью были эффективно решены стоящие перед государством задачи.

Остановимся более подробно на исследовании содержания и правоприменительной практики использования государствами отдельных мер военного положения. В ряду чрезвычайных мероприятий военного положения можно выделить те, которые служат основаниями для возникновения новых административных правоотношений, изменения или прекращения имеющихся. Обособленное место занимают именно те меры, которые являются юридическими фактами для возникновения новых групп общественных отношений, не свойственных мирному течению государственной и общественной жизни. К таким чрезвычайным мерам

целесообразно отнести возможность интернирования (изоляции) граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией, а также введения военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами. И если в случае с мерами, которые ужесточают или видоизменяют уже имеющиеся правовые требования, алгоритм их реализации более или менее понятен, то вновь возникающие общественные отношения, указанные выше, несомненно, нуждаются в первоочередном административно-правовом регулировании. Нельзя сказать, что и полномочия по интернированию, и военная цензура являются абсолютными правовыми новеллами. В правоприменительной практике и нашего государства, и зарубежных стран имеется достаточное количество примеров их использования. Однако сегодняшнее состояние административного законодательства диктует настоятельную необходимость обобщить имеющийся опыт и закрепить его положительные аспекты в виде подзаконного нормативного правового акта применительно к современным реалиям.

Возможность интернирования, под которым понимается принудительное содержание (в специально отведенных для этого местах) на своей территории одним воюющим государством граждан другого воюющего государства или нейтральным государством – военнослужащих воюющего государства, предусмотрена нормами современного международного права¹. Одним из первых международных актов, предусматривающим возможность со стороны нейтрального государства, принявшего на свою территорию войска воюющей армии, права водворения и последующего их содержания в лагерях, с возможностью

¹ Женевская конвенция об обращении с военнопленными» [рус., англ.] (вместе с «Типовым соглашением по вопросу о непосредственной репатриации и госпитализации в нейтральной стране раненых и больных военнопленных», «Положением о смешанных медицинских комиссиях», «Правилами, касающимися коллективных посылок помощи военнопленным» и «Типовыми правилами, касающимися денежных переводов...») (заключена в г. Женеве 12.08.1949 г.) (с изм. от 08.12.2005) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVI. М., 1957. С. 125–204, 279–280; «Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны» [рус., англ.] (вместе с «Проектом Соглашения о санитарных и безопасных зонах и местностях», «Проектом Правил, касающихся коллективной помощи гражданским интернированным») (заключена в г. Женеве 12.08.1949 г.) (с изм. от 08.12.2005) // Международная защита прав и свобод человека : сборник документов. М. : Юридическая литература, 1990. С. 512–569.

заключения в крепостях или приспособленных для этой цели местах, стали положения ст. 11 Конвенции о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны от 18 октября 1907 г.¹ На сегодняшний день общие положения, касающиеся процедуры интернирования и административно-правового статуса интернируемого лица, предусмотрены в Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. «О защите гражданского населения во время войны». В разделе 3 «Статус покровительствуемых лиц и обращение с ними» содержится часть 4 «Правила, касающиеся обращения с интернированными», нормы которой регламентируют места интернирования, порядок питания и одежды интернируемых лиц, гигиены и медицинской помощи, религии, интеллектуальной и физической деятельности, личного имущества и денежных средств, предусматривает систему руководства интернированными и соблюдения ими дисциплины, сношения с внешним миром, порядок их привлечения к уголовной и дисциплинарной ответственности.

По своим признакам интернирование или изоляция граждан практически совпадает с такими мерами административного принуждения, как арест и задержание. Принципиальными отличиями являются основания и круг субъекта, в отношении которых применяется эта мера. Интернирование определенных категорий лиц осуществляется в интересах обеспечения государственной безопасности как средство контроля заданными лицами. Причем изолирование происходит без возбуждения в отношении этих лиц административного или уголовного преследования, поскольку в отличие от того же административного ареста, являющегося административным наказанием за совершенное правонарушение, интернирование выступает как превентивная мера. Поэтому необходимо заблаговременно предусмотреть все возможные аспекты и основания интернирования именно в условиях мирного времени, а не в период возникшего вооруженного конфликта. Нужен подзаконный акт, который содержал бы достаточное количество гарантий соблюдения законности в процессе интернирования, а также предусматривал бы основания интернирования тех или иных лиц. На наш взгляд, само государство, удерживающее граждан при подобных обстоятельствах, заинтересованно в установлении четких правил.

Правоприменительная практика интернирования показывает, что с самого начала ведения военных действий у государства возникала

¹ V Гагская конвенция о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны (заключена в г. Гааге 18.10.1907 г.). СССР признал Конвенцию имеющей силу для СССР (Нота МИД СССР от 07.03.1955 г.).

новая форма правоотношений, которую кратко можно охарактеризовать как «презумпцию виновности» либо как «предположение о возможной противоправной деятельности» определенной социальной общности данного государства. Неоднократно подобные примеры встречались в годы Второй мировой войны как на территории нашего государства, так и в других странах. Так, например, руководство Советского Союза приняло решение о принудительном перемещении в строго отведенные районы государства граждан СССР определенных национальностей (в частности, русских немцев)¹. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 августа 1941 г. «О переселении немцев, проживающих в районах Поволжья»² предусматривалось переселение всего немецкого населения, проживающего в указанных районах, в другие районы страны, в частности Новосибирскую и Омскую области, Алтайский край, Казахстан и ряд других местностей. Как мы видим, правовой основой интернирования в данном случае стал нормативный правовой акт, принятый уже в ходе войны. Это означает, что, как и сегодня, заблаговременной правовой базой государство в должной мере не обладало. Приведенный пример как нельзя лучше демонстрирует необходимость именно заблаговременного регламентирования военного положения, поскольку осуществляющиеся в это время военные действия не способствуют качественной разработке и принятию соответствующих документов. Например, в качестве основания подобной изоляции русских немцев (напомним, что сегодня можно интернировать только граждан иностранных государств, воюющих с Российской Федерацией) Указ предусматривал наличие достоверных данных, полученных военными властями, о том, что среди немецкого населения, которое проживает в районах Поволжья, «...имеются тысячи и десятки тысяч диверсантов и шпионов, которые по сигналу, данному из Германии, должны произвести взрывы в районах, населенных немцами Поволжья». Поскольку факт наличия такого «большого количества диверсантов и шпионов среди немцев Поволжья никто из немцев, проживающих в районах Поволжья, советским властям не сообщал», государство

¹ Более подробно см.: Вашкау Н. Э. Немцы в России: история и судьба. Волгоград : ВГУ, 1994. С. 68; Белковец Л. П. Административно-правовое положение российских немцев на спецпоселении 1941–1945 гг.: историко-правовое исследование. Новосибирск : Изд-во СО РАН, 2003. 324 с.

² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 августа 1941 г. «О переселении немцев, проживающих в районах Поволжья» // Протокол заседания Президиума Верховного Совета СССР. – 1941. – № 9, ст. 256.

предполагает, что в среде немецкого населения Поволжья скрываются «враги советского народа и Советской власти». Исходя из изложенного, Президиум Верховного Совета СССР обосновал последующее принудительное переселение одного из социальных этносов СССР (что, несомненно, совпадает по своим признакам с интернированием) необходимостью использования превентивных мер на случай возникновения диверсионных актов, «...затяжных по указке из Германии немецкими диверсантами и шпионами». В рассматриваемом случае полномочия по переселению всего немецкого населения, проживающего в районах Поволжья, с наделением их земельными участками предоставлялись Государственному Комитету Обороны.

Аналогичные меры по интернированию применялись в соответствии с Постановлением Государственного Комитета Обороны от 6 сентября 1941 г. № 636 в отношении немцев, проживающих в г. Москве, Московской и Ростовской областях. Этим документом предписывалось переселить немцев из г. Москвы и Московской области (8617 чел.) и Ростовской области (21 400 чел.) в Казахскую ССР, в том числе: в Карагандинскую область – 4000 чел., Джамбульскую – 8000 чел., Кзыл-Ординскую – 8000 и Южно-Казахстанскую – 10017 чел.¹

Таким образом, принципиальным отличием интернирования (изоляции) как чрезвычайной меры военного положения в историческом аспекте по сравнению с современным его пониманием является адресат применения данной меры. Сегодня применить принудительную изоляцию можно только в отношении граждан иностранных государств, находящихся в состоянии войны с Российской Федерацией, но никак не в отношении граждан своего государства, к какой бы социальной общности они не относились. Тем более, что нельзя гарантировать применение этой меры только в строго необходимых случаях, когда без этого невозможно обеспечить безопасность государства. Так, период Великой Отечественной войны наглядно продемонстрировал огульность выдвигаемых обвинений и их безосновательность, поскольку подавляющее большинство немецкого населения вместе со всем советским народом способствовало победе Советского Союза над фашистской Германией. 29 августа 1964 г. положения Указа 1941 г. в части, касающейся огульного обвинения в отношении немецкого населения, прожи-

¹ Постановление ГКО от 6 сентября 1941 г. № 636 «О переселении немцев из Москвы и Московской области и из Ростовской области» // Москва военная. 1941–1942. Мемуары и архивные документы. М. : Издательское объединение «Мосгорархив», 1995. С. 77–78.

вавшего в районах Поволжья, были отменены¹. Более того, 26 апреля 1991 г. был принят Закон РСФСР № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов», который предусматривал отмену всех незаконных актов, принятых в отношении репрессированных народов².

Справедливости ради, следует отметить, что подобная правоприменительная практика встречалась не только на территории нашего государства, но и в других странах. В частности, подобный метод изолирования граждан был использован в США, после того как японские вооруженные силы совершили сокрушительную атаку на военную базу Перл-Харбор 7 декабря 1941 г. Это послужило основанием для интернирования более 100 тыс. этнических японцев, многие из которых были американскими гражданами, остальные имели законный вид на жительство. Все интернированные граждане помещались на территории концентрационных лагерей, что впоследствии было признано незаконным, поскольку содержащиеся изолированно от общества до окончания войны лица японской национальности не представляли угрозы для национальной безопасности США.

Подобная тактика интернирования граждан активно применялась в 1980-е годы и руководством Ирака в ходе военной операции под кодовым названием «Буря в пустыне» как ответная мера воздействия за незаконный захват Кувейта, что впоследствии стало предметом многократного разбирательства Европейским судом по правам человека³.

¹ Указ Президиума ВС СССР от 29 августа 1964 г. «О внесении изменений в Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 августа 1941 г. «О переселении немцев, проживающих в районах Поволжья»» // Ведомости ВС СССР. – 1964. – № 52, ст. 592.

² Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 (ред. от 01.07.1993) «О реабилитации репрессированных народов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 18, ст. 572.

³ Информация о постановлении ЕСПЧ от 16 сентября 2014 г. по делу «Хассан (Hassan) против Соединенного Королевства» (жалоба № 29750/09) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2014. – № 12 (150); информация о постановлении ЕСПЧ от 7 июля 2011 г. по делу «Аль-Джедда (Al-Jedda) против Соединенного Королевства» (жалоба № 27021/08). По делу обжалуется длительное содержание под стражей иракского гражданина английскими вооруженными силами в Ираке на основании резолюции Совета Безопасности ООН. По делу допущено нарушение требований статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2012. – № 1; дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II)» [рус., англ.] (подписан в г. Женеве 08.06.1977 г.) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI. М., 1993. С. 182–191.

Интернирование как мера государственного принуждения неоднократно становилось предметом научного исследования¹. Однако, как мы уже отмечали, во многом авторы были не свободны от идеологических догм, что неизбежно приводит к узкому, одностороннему пониманию этой сложнейшей функции. В подавляющем большинстве случаев правоведы, занимающиеся исследованием отдельных аспектов применения государственно-властных мер, в том числе интернирования, действовали в угоду политической конъюнктуре, что не способствовало объективной оценке и, как следствие, в целом не позволяло оценить значение подобных институтов для обеспечения обороноспособности и безопасности государства. Многоаспектность данных мер подменяется выдвижением на передний край отдельных, наиболее негативных реалий прошлого: злоупотребление государственно-властными полномочиями, ущемление прав и свобод граждан, некомпетентность должностных лиц, административный произвол и т. д. Признавая, что отдельные исторические этапы развития нашего государства характеризовались использованием правового инструментария для защиты завоеваний советской власти, отметим, что в рамках выстраивания административно-правовой концепции военного положения следует абстрагироваться от негативных оценок тех или иных правовых механизмов и сосредоточить исследователь-

¹ См., например: Бугай Н. Ф. К вопросу о депортации народов СССР в 30-40-х годах // История СССР. – 1989. – № 6; Бугай Н. Ф. Депортация // Политический собеседник. – 1990. – № 3; Бугай Н. Ф. Правда о депортации чеченского и ингушского народов // Вопросы истории. – 1990. – № 7; Бугай Н. Ф. Депортация: Берия докладывает Сталину // Коммунист. – 1991. – № 3; Погружены в эшелоны и отправлены к местам поселений... / сост. Н. Ф. Бугай // История СССР. – 1991. – № 1; Бугай Н. Ф. 40-50-е годы: последствия депортации народов (свидетельствуют архивы НКВД-МВД СССР) // История СССР. – 1992. – № 1; Бугай Н. Ф. Немцы в структуре производительных сил СССР // Немецкий российский этнос: веки истории. М., 1994; Бугай Н. Ф. Л. Берия – И. Сталину: «Согласно Вашему указанию...». М. : АИРО-XX, 1995; Земсков В. Н. Спецпоселенцы (по документации НКВД-МВД СССР) // Социологические исследования. – 1990. – № 11; Земсков В. Н. К вопросу о репатриации советских граждан: 1944-1951 годы // История СССР. – 1990. – № 4; Земсков В. Н. Заключение, спецпоселенцы, ссыльнопоселенцы, ссыльные и высланные: статистико-географический аспект // История СССР. – 1991. – № 5; Земсков В. Н. ГУЛАГ (историко-социологический аспект) // Социологические исследования. – 1991. – № 7; Земсков В. Н. Массовое освобождение спецпоселенцев и ссыльных (1954–1960 гг.) // Социологические исследования. – 1991. – № 1; Земсков В. Н. «Кулацкая ссылка» накануне и в годы Великой Отечественной войны // Социологические исследования. – 1992. – № 2; Земсков В. Н. Судьба «кулацкой ссылки» в послевоенное время // Социологические исследования. – 1992. – № 8.

ское внимание на тех аспектах мер административного принуждения, которые могут поспособствовать обеспечению безопасности Российской Федерации сегодня. Исходя из этого меры административного принуждения, применявшиеся правоохранительными органами государства, в том числе и в период СССР, следует рассматривать как метод государственной управленческой деятельности, направленный на охрану правопорядка и обеспечение общественной безопасности. Актами применения норм административного права выступают в данном случае юрисдикционные, правоприменительные акты, принимаемые уполномоченными государственными органами и их должностными лицами. Поэтому для обеспечения законности в процессе их принятия следует заблаговременно предусмотреть все необходимые административные процедуры; иными словами, разработать и принять нормы административного права, устанавливающие «какие меры, при каких условиях, в каком порядке и кем могут применяться»¹.

Отсутствие строго определенных и логически обоснованных правовых предписаний дает возможность неправильного толкования норм административного права, регламентирующих меры и ограничения в условиях военного положения. Поэтому необходимо не просто совершенствовать нормативно-правовое регулирование в этой сфере, но и, на первом этапе, хотя бы восполнить имеющиеся правовые пробелы. Необходимо определить исчерпывающий перечень оснований для применения той или иной чрезвычайной меры, разработать четкие алгоритмы реализации мер, ограничивающих конституционные права и свободы граждан.

Еще одной принципиально нуждающейся в административно-правовом регулировании мерой военного положения является возможность использования военной цензуры. Посредством этой меры государство воздействует на реализацию таких прав граждан, как тайна переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений и т. д. Учитывая деликатность этой меры с этических позиций, на наш взгляд, осуществление военной цензуры, наряду с рассмотренным выше интернированием, требует должной законодательной проработки.

Анализ теории и практики использования цензуры позволяет выделить несколько ее основных видов в зависимости от обстоятельств, побудивших государство воспользоваться этой правоограничивающей мерой. Исходя из этого критерия можно выделить цензуру мирного времени и военную цензуру. Независимо от вида цензуры основным ее

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 441.

предназначением выступает защита сведений, составляющих военную или государственную тайну, от возможного разглашения. Хотя очевидно, что в условиях военного положения цензура позволит оказать существенное влияние на информационно-пропагандистское противоборство между государствами, особенно учитывая современный уровень развития средств массовой информации. Наряду с мирной и военной цензурой, на которых мы остановимся далее, в правоприменительной практике встречались и иные виды подобного контроля. Так, например, 25 июля 1945 г. после победоносного окончания Второй мировой войны было подписано соглашение между правительствами СССР, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки и временным правительством Французской Республики о некоторых дополнительных требованиях к Германии¹. Отдельный раздел данного соглашения был посвящен цензурным мероприятиям. В частности, устанавливалась обязанность германских властей предоставить в полное распоряжение представителей союзников всю германскую систему связи. Речь шла обо всех военных и гражданских почтовых, телеграфных и телефонных системах и вспомогательном оборудовании и средствах обслуживания. От германских властей требовалось выполнение всех распоряжений представителей союзников об установлении последними такого рода цензуры и контроля над почтовой, телеграфной и телефонной связью, а также над документами и другими предметами, перевозимыми лично или иным образом, и над всеми другими видами связи, какие представители союзников сочтут целесообразными. Требования цензуры устанавливались в отношении всех средств воздействия на общественное мнение, включая радиовещание, прессу и печатные издания, рекламу, кинофильмы и публичные представления, развлечения и выставки.

Для современного отечественного и международного законодательства мирного времени понятие цензуры не является новеллой. Многие нормативные правовые акты включают в свою конструкцию нормы, запрещающие цензуру, хотя в отдельных нормах подобное право предусмотрено. Так, например, положения Хартии свободы печати говорят о неприемлемости любой цензуры, прямой или косвен-

¹ Соглашение между правительствами СССР, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки и временным правительством Французской Республики относительно изменений в Протоколе соглашения от 12 сентября 1944 г. о зонах оккупации в Германии и об управлении «Большим Берлином» (заключено в г. Лондоне 26.07.1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XI. М., 1955. С. 59–62.

ной¹. Неприемлемость цензуры в данном декларативном документе обосновывается тем, что свободой печати обеспечивается свобода народа, что, по мнению разработчиков документа, должно сопровождаться «беспрепятственным движением информации внутри страны и поверх государственных границ».

В Федеральном законе от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» в ст. 63 «Тайна связи» устанавливается, что на территории Российской Федерации гарантируется тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электросвязи и сетям почтовой связи. Операторы связи обязаны обеспечить соблюдение тайны связи. Осмотр почтовых отправлений лицами, не являющимися уполномоченными работниками оператора связи, вскрытие почтовых отправлений, осмотр вложений, ознакомление с информацией и документальной корреспонденцией, передаваемой по сетям электросвязи и сетям почтовой связи, осуществляются только на основании решения суда, за исключением случаев, установленных федеральными законами². В качестве подобного исключения стоит назвать положения ряда современных документов, предусматривающих возможность цензурирования. Так, ст. 185 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации предусматривает возможность наложения ареста на почтово-телеграфные отправления, их осмотра и выемки при наличии достаточных оснований полагать, что предметы, документы или сведения, имеющие значение для уголовного дела, могут содержаться в бандеролях, посылках или других почтово-телеграфных отправлениях либо в телеграммах или радиограммах³.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»⁴, предусматривая право подозреваемых и обвиняемых на ведение переписки с родственниками и иными лицами, содержит указание на то, что переписка подозреваемых и обвиняемых осуществляется только че-

¹ Хартия свободы печати (Лондон, 16 января 1987 г.). Хартия была принята 16–18 января 1987 г. в Лондоне на международной конференции «Голоса свободы», проведенной совместно Комитетом по свободе печати в мире, Международной федерацией издателей газет, международным институтом прессы и т. д.

² Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (ред. от 21.07.2014, с изм. от 01.12.2014) «О связи» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) // Российская газета. – 2003. – 10 июля.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 08.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015) // Парламентская газета. – 2001. – 22 дек.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 29, ст. 2759.

рез администрацию места содержания под стражей и подвергается цензуре. Правом цензуры в данном случае наделяется администрация места содержания под стражей, а при необходимости – лицо или орган, в производстве которых находится уголовное дело. Очевидно, что данный вид цензуры, осуществляемой в условиях мирного времени, направлен на выявление в письмах и иных отправлениях сведений, которые могут помешать установлению истины по уголовному делу, способствовать совершению преступления либо содержат государственную или иную охраняемую законом тайну. Учитывая роль и место цензуры в недопущении разглашения сведений, составляющих государственную тайну, а также возможности данной чрезвычайной меры в раскрытии и расследовании преступлений, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений отнесен к числу оперативно-розыскных мероприятий¹.

Исследование чрезвычайных мер военного положения предопределяет необходимость анализа не только правового регламентирования военной цензуры, но и правоприменительной практики ее использования, в процессе которой происходит ограничение прав граждан, а также средств массовой информации свободно собирать и распространять определенные законом сведения, с одной стороны, и деятельности уполномоченных органов государственной власти местного или федерального уровня по контролю за содержанием публикуемых или передаваемых сообщений – с другой.

Не всегда законодатель идет по пути прямого указания в содержании нормативного правового акта на наличие военной цензуры. Вместе с тем, сами административно-правовые предписания того или иного документа говорят именно об этой чрезвычайной мере. Так, например, 18 декабря 1917 г. постановлением Народного комиссариата юстиции РСФСР был образован революционный трибунал печати, к ведению которого было отнесено рассмотрение преступлений и проступков, совершаемых путем использования печатных средств массовой информации. К числу таких преступлений и проступков были отнесены любые сообщения «ложных сведений о явлениях общественной жизни, поскольку они являются посягательствами на права и интересы народа»². Решения революционного трибунала печати были окончательны и обжалованию не подлежали. Заслуживают

¹ См.: ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 33, ст. 3349.

² Постановление Наркомюста РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О революционном трибунале печати» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1917. – 19 дек.

внимания наказания, которые могли быть вынесены данным органом: 1) денежный штраф; 2) выражение общественного порицания, о котором привлеченное произведение печати должно было довести до всеобщего сведения; 3) специальное издание опровержения ложных сведений; 4) временная или постоянная приостановка издания или изъятие его из обращения; 5) конфискация в общенародную собственность типографии или имущества издания печати.

В целом различным аспектам цензуры, в том числе военной, посвящены исследования значительного количества как дореволюционных¹, так и современных специалистов². Однако ни в одном исследовании не раскрывается значение цензуры для победы в так называемой «информационной войне», которая становится неотъемлемой составной частью любого локального и международного конфликта современности.

¹ Градовский А. Д. О свободе русской печати. Спб., 1905; Громов М. А. Цензура и шпионство по законам военного времени. Пг., 1914; Опацкий В. Г. Опека над печатью. Харьков, 1906; Розенберг В. А., Якушкин В. Е. Русская печать и цензура в прошлом и настоящем. М., 1905; Энгельгардт Н. А. Очерк истории русской цензуры в связи с развитием печати (1703–1903). Спб., 1904; Джаншиев Г. А. Цензурная реформа // Джаншиев Г. А. Эпоха великих реформ. 10-е изд. СПб., 1907. С. 337–382; Лемке М. К. Эпоха цензурных реформ, 1859–1865 годов. Спб., 1904; Его же. Пропущенный юбилей. Столетие первого русского устава о цензуре // Русская мысль. – 1904. – № 11. – С. 44–58; Новомбергский Н. Я. Освобождение печати во Франции, Германии, Англии и России. Спб., 1906; Рождественский С. В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения, 1802–1902. Спб., 1902; Рудаков В. Е. Последние дни цензуры в Министерстве народного просвещения: председатель С.-Петербургского цензурного комитета В. А. Цеэ. Спб., 1911; Потапов Н. Печать и война. М., 1926; Блументаль Ф. Буржуазная политработа в мировую войну. М., 1928; Волоцкий И., Зудин В., Кудрин Н., Митяев Д. Очерки по военной работе печати. М. : ГИЗ, 1928.

² Газиева Л. Л. Военная цензура в осажденном Ленинграде // Военно-исторический журнал. – 2013. – № 10. – С. 40–42; Блюм А. В. Рукописи не горят? К 80-летию основания Главлита СССР и 10-летию его кончины // Звезда. – 2002. – № 6. – С. 201–211; Блюм А. В. Советская цензура в эпоху тотального террора. 1929–1953 : монография. СПб. : Академический проект, 2000. 283 с.; История советской политической цензуры. Документы и комментарии / сост. Т. М. Горяева. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1997. 672 с.; Жирков Г. В. История цензуры в России XIX–XX вв. : учебное пособие. М. : Аспект пресс, 2001. 358 с.; Власть и художественная интеллигенция. Документы ЦК РКП(б) – ВКП(б), ВЧК – ОГПУ – НКВД о культурной политике. 1917–1953 / под ред. А. Н. Яковлева. М. : Материк, 2002. 872 с.; Смыкалин А. С. Перлюстрация корреспонденции и почтовая военная цензура в России и СССР : монография. М. : Юридический центр Пресс, 2008. 320 с.; Федотов М. А. Гласность и цензура: возможность сосуществования // Советское государство и право. – 1989. – № 7. – С. 80–89.

Одним из наиболее современных примеров использования именно военной цензуры следует назвать события середины 1990-х годов, происходившие на территории Республик Северная Осетия и Ингушетия. В связи с сохранением напряженной обстановки в ряде районов Республики Северная Осетия и Ингушской Республики, имеющимися случаями актов террора и насилия, необходимостью продолжения процесса возвращения в места постоянного проживания вынужденных переселенцев, а также для реализации комплекса мер по ликвидации последствий вооруженного конфликта, с целью обеспечения государственной и общественной безопасности на территории указанных субъектов государства Президентом Российской Федерации была введена цензура на информацию, освещающую события в указанном регионе, с правом временного ареста печатной продукции¹.

Подводя итог анализу «военной цензуры» как чрезвычайной меры, сопровождающей введение военного положения, следует отметить, что основным назначением этой меры в контексте отражения агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии являются:

- содействие органам государственной власти и военного управления в установлении тесного взаимодействия с различными органами, учреждениями и гражданами по вопросам соблюдения государственной и военной тайны;
- осуществление своеобразного фильтрования военной информации;
- изучение содержания прессы иностранных государств;
- недопущение оглашения нежелательных с военной и политической точек зрения сведений;
- поощрение публикации сведений, поднимающих моральное состояние войск и населения.

Еще необходимо учитывать, что в условиях военного времени изменяются не только общественные отношения военного характера. Практически все группы общественных отношений претерпевают определенные видоизменения. Поэтому в рассматриваемых условиях тактически и стратегически может оказаться важным неразглашение не только военной информации, но и любой другой, которая не отвечает интересам обороны и безопасности государства, а также интересам внешней политики. И если в условиях мирного времени ущемление рассматриваемого права путем введения цензуры является чрезмерным перегибом (хотя се-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 2 декабря 1994 г. № 2145 (ред. от 09.12.1994) «О введении чрезвычайного положения на части территорий Республики Северная Осетия и Ингушской Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3335.

годняшнее положение дел в данной области наглядно показывает, что отсутствие открытых военных действий может быть далеко не простым мирным течением государственной жизни), то в условиях войны этот аспект приобретает абсолютно новое качественное звучание.

Исследуя пробелы в административно-правовом регулировании военного положения, следует раскрыть еще одно направление, нуждающееся в должном внимании. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации выделяет деятельность, связанную с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе в качестве одной из основных угроз государственной и общественной безопасности¹. Это объясняется тем, что современная международная обстановка находится под все большим влиянием усиливающегося противоборства в глобальном информационном пространстве, обусловленного стремлением некоторых стран использовать информационные и коммуникационные технологии для достижения своих геополитических целей, в том числе манипулируя общественным сознанием и фальсифицируя исторические факты. Наряду с этим, имеют место такие формы противоправной деятельности, как использование информационных, коммуникационных и высоких технологий. Это определяет актуальность административно-правового регулирования таких сфер общественных отношений, как использование в условиях военного положения информационных и коммуникационных средств связи, в том числе средств мобильной связи и Интернета.

При введении военного положения операторы мобильной связи, а также интернет-провайдеры в порядке, определенном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, выполняют обязанности по оказанию абонентам или пользователям услуг по одному из трех направлений: приоритетный порядок предоставления данных услуг, временное прекращение либо временное ограничение оказания данных услуг.

На наш взгляд, в рассматриваемых условиях правом на приоритетное использование средств связи обладают Минобороны России, МЧС России, ФСБ России, МВД России, органы военного управления, штабы гражданской обороны, местные советы обороны. Именно этим органам

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.12.2015).

исполнительной власти при введении военного положения предоставляется первоочередное использование сетей и средств электросвязи.

Одна из основных задач операторов связи в условиях военного положения – обеспечение в данных местностях оповещения населения, передача сигналов оповещения и экстренной информации при ведении военных действий или вследствие этих действий правил поведения населения и необходимости проведения мероприятий по защите. Несмотря на то, что основными средствами оповещения населения и предоставления ему экстренной информации в условиях военного положения, да и в других чрезвычайных обстоятельствах, остаются возможности телевидения, радио, а также уличных громкоговорителей, современные возможности мобильной связи позволяют в короткие сроки отправить владельцам средств связи соответствующие текстовые сообщения. В этих целях уполномоченные органы исполнительной власти должны определить радиус нахождения граждан, подлежащих подобной рассылке. Практика использования данного способа экстренного оповещения населения позволяет обобщить данный опыт и спроецировать его на возможные условия военного положения. Так, за последние годы к подобным средствам прибегали органы и подразделения МЧС России при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: наводнение (например, в г. Крымске Краснодарского края, на Дальнем Востоке), отключение электроэнергии, света, газа или тепла, пожары, сход лавин, штормовое предупреждение, террористические акты и т. д. Подобное оповещение является для пользователей услуг связи безвозмездным¹.

Подводя итог, следует отметить, что об эффективности любой чрезвычайной меры военного положения можно говорить только в том случае, когда она преследует превентивные, а не последующие (карательные) цели. Для этого еще раз подчеркнем – необходимо иметь заранее разработанные алгоритмы реализации каждой из предусмотренных в законодательстве мер. Как только наступают основания для введения военного положения, должны быть в наличии все необходимые, заблаговременно разработанные нормативные правовые акты, немедленно вступающие в силу (как это было 22 июня 1941 г.). Каждый час, а тем более день, промедления с реализацией той или иной меры, в том числе связанное с отсутствием необходимых правовых документов, существенно снижает ее эффективность и не способствует цели надлежащего отражения агрессии против Российской Федерации.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2014 г. № 1342 «О порядке оказания услуг телефонной связи» (вместе с «Правилами оказания услуг телефонной связи») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 51, ст. 7431.

Г л а в а 4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

4.1. Доктринальный и сравнительно-правовой подход к реализации военного положения

Одним из важных направлений формирования административно-правовой концепции военного положения является исследование места и роли данного административно-правового режима с учетом особенностей современной международной ситуации, в том числе с использованием сравнительно-правового метода. Современные документы стратегического планирования Российской Федерации, касающиеся вопросов обороны и безопасности, дают четкую характеристику особенностей межгосударственного взаимодействия на современном этапе, с определением миротворческой позиции нашего государства и претензионной, агрессивной политики ряда наших геополитических противников. Несмотря на предпринимаемые недружелюбные меры по отношению к нам, Российская Федерация никогда никому не угрожала и все спорные вопросы предлагала решать за столом переговоров с использованием всего арсенала правовых средств. Однако все чаще становятся слышны геополитические претензии со стороны ряда стран, вплоть до их открытого вмешательства во внутренние дела независимых государств. Учитывая, что при этом активно наращиваются и совершенствуются военные арсеналы данных государств, мы должны быть в состоянии постоянной готовности использовать правовые средства военного положения для обеспечения надежной, гарантированной защиты суверенитета, территориальной целостности и национальных интересов России.

Подтверждением мысли о том, что Российская Федерация придерживается мирного пути развития, является тот факт, что практически все стратегические документы в области обеспечения национальной безопасности являются публичными, находятся в открытом доступе и с ними можно легко ознакомиться. Речь идет и о Федеральном законе «О безопасности»¹, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации², Военной доктрине Российской Федерации³.

¹Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // Российская газета. – 2010. – 29 дек.

²Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 1, часть II, ст. 212.

³Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976) // Российская газета. – 2014. – 30 дек.

Рассматривая содержание документов стратегического планирования в области национальной безопасности применительно к построению административно-правовой концепции военного положения, на наш взгляд, следует признать, что эти документы сами по себе носят методологический характер. Это объясняется рядом обстоятельств. Во-первых, все стратегические документы в области военной безопасности имеют четкую методологическую структуру. Во-вторых, они направлены на консолидацию всего государственного механизма и институтов гражданского общества на создание благоприятных условий по достижению тех целей и задач в области национальной безопасности, которые с учетом имеющихся в современном мире вызовов и угроз признаются наиболее актуальными. В-третьих, помимо изложенного выше, данные документы дополняют административно-правовую науку целым рядом имеющих принципиальное значение терминов: «национальная безопасность», «угроза национальной безопасности», «стратегическое планирование», «военная безопасность», «военная опасность», «мобилизационная готовность Российской Федерации» и др. В-четвертых, несмотря на то, что сегодня признается и официально закрепляется целый комплекс внешних и внутренних военных угроз безопасности Российской Федерации (причем, перечень данных угроз основывается на глубоком анализе опыта зарубежных государств, оказавшихся одной из сторон развязанных военных конфликтов), значительное место в доктринальных документах отводится именно определению круга задач по сдерживанию и недопущению военных конфликтов, в том числе с использованием комплекса политических, дипломатических и иных невоенных средств. Вместе с тем, методы создания военной напряженности в отдельных государствах в последние годы наглядно демонстрируют постепенный отход от ведения военных действий в прямом смысле этого слова. Все чаще используется комплекс мер, связанных с использованием на начальном этапе конфликта средств невоенного характера, в частности совокупности политических, экономических, информационных и иных мер, которые реализуются с широким использованием протестного потенциала населения, а также финансируемых и управляемых извне политических сил и общественных движений. Не случайно в качестве одной из приоритетных задач недопущения военных конфликтов Военная доктрина Российской Федерации обозначает необходимость объединения усилий государства, общества и личности по защите Российской Федерации, разработке и реализации мер, направленных на повышение эффективности военно-

патриотического воспитания граждан Российской Федерации и их подготовки к военной службе. Именно поэтому в рамках данного раздела исследования мы остановимся на анализе некоторых примеров значения общественного мнения относительно применения всего арсенала правовых средств обеспечения военной безопасности государства.

Большое значение для понимания сущности военного положения имеет анализ существующего общественного мнения относительно данного административно-правового режима и сопровождающих его административно-правовых мер. Несмотря на явный императивный характер подобных доктринальных документов, их общенациональный характер и значение наглядно демонстрируют, что только усилиями одних государственных органов не будет достигнута цель обеспечения национальной безопасности, необходима поддержка и одобрение всего комплекса мер, предпринимаемых со стороны государства общественностью, каждым гражданином Российской Федерации. Забегая вперед, следует отметить, что зачастую противники использования чрезвычайных административно-правовых режимов оказываются прямо или косвенно заинтересованы именно в наступлении негативных последствий неиспользования чрезвычайного или военного положения. Достаточно вспомнить события 2014 г. в Украине, когда противники действующего на тот момент Президента Украины В. Януковича высказывали категорическое отрицание возможности использования даже минимального количества чрезвычайных мер (а достаточно было объявить хотя бы комендантский час), и к каким трагическим последствиям это привело и какие позитивные последствия такое бездействие имело для противников чрезвычайного положения. Например, А. Яценюк в результате государственного переворота был назначен руководителем Кабинета министров Украины. Причем, что интересно, одним из первых шагов данного руководителя стала разработка законопроекта о введении чрезвычайного положения в энергетическом комплексе.

Представляет интерес и анализ общественного мнения относительно чрезвычайного законодательства более далекой исторической перспективы. На рубеже XIX–XX вв. в Государственной Думе происходило активное обсуждение законопроекта «Об исключительном положении». Среди противников данного законопроекта была популярна фраза о том, что, если рассматриваемый законопроект станет законом, Россию ждут новые испытания, перед которыми «поблещут испытания, пережитые ею ранее». Законотворчество в области чрезвычайного законодательства даже сравнивалось с работой «ис-

кусного врача», который лечит болезнь усугублением политического гнета – путем «убийственной дозы» бесправия и произвола.

Подобное негативное отношение к имеющимся в арсенале государства чрезвычайным средствам обеспечения безопасности самого государства и соответственно граждан данного государства встречается повсеместно и в современных условиях. Нами предпринимались попытки определить значение чрезвычайного законодательства, в том числе военного положения, в условиях, когда требуются срочные меры для устранения возникшей опасности, включая военную опасность¹. Не вызывает сомнения тот факт, что только благодаря предусмотренным и примененным правовым нормам, включающим право объявления военного положения, государство создало правовой режим противодействия военной агрессии фашистской Германии в период Великой Отечественной войны, да и в более ранние исторические периоды, несмотря на то, что сверхсложные условия начального периода войны объяснили бы отсутствие соответствующего правового акта.

Возникает вопрос: почему разработка чрезвычайного законодательства вызывает такое негативное отношение, как 100 лет назад, так и сегодня? Для ответа на этот вопрос необходимо проанализировать содержание так называемого «исключительного положения», а также чрезвычайных мер, которые сопровождали бы его введение, которые, по сути, являются прототипом современного военного положения.

Прежде всего, необходимо обозначить принципиальное отличие негативной оценки чрезвычайного законодательства рассматриваемого периода с современными реалиями. В начале XX в. в России более 20 лет действовали особые условия, введенные изначально как временная мера в соответствии с Положением от 14 августа 1881 г. «О мерах по охранению государственного порядка и общественного спокойствия». По мнению А. В. Горбунова, за этот период выросло целое поколение, которое не знает другого способа поддержания общественного порядка, кроме применения чрезвычайных мер, и «...лишь по книгам знает об общих законах Российской империи»².

¹ Зиборов О. В. Применение военного и чрезвычайного положения: от теоретизирования к практическому анализу // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2014. – № 4 (59). – С. 42–44; Его же. Современное чрезвычайное законодательство: чрезмерная жестокость или единственный способ навести порядок? // Общество и право. – 2014. – № 2 (48). – С. 272–276.

² Горбунов А. В. Политика исключительных мероприятий // Право. – 1907. – № 43. – С. 2745.

Напомним, что указанное Положение предусматривало два вида чрезвычайных правовых режимов – режим «усиленной охраны» и режим «чрезвычайной охраны», отличающиеся друг от друга степенью и уровнем возможных правоограничений. Столь длительный период действия чрезвычайных административно-правовых режимов стал возможен благодаря тому, что с момента их первоначального объявления в 1881 г. Положение, которое изначально рассматривалось как временный закон с заранее оговоренным сроком действия – 3 года, в дальнейшем каждые 3 года продлевалось. Однако нельзя не отметить одну принципиальную особенность этой процедуры. Продление на 3 года (впоследствии на 1 год) указанного закона должно было осуществляться с использованием соответствующих законодательных процедур. На практике продление действия законодательного акта происходило в административно-правовом порядке, путем обращения Министра внутренних дел в Кабинет Министров (являющийся высшим органом исполнительной власти). По аналогии с сегодняшним временем можно предположить ситуацию, когда военное положение, являясь конституционно закрепленным административно-правовым режимом, законно объявляется Президентом Российской Федерации на определенный срок, по истечении которого продлевается Правительством Российской Федерации, что, конечно, не допустимо.

Следующий аспект, который заставляет усомниться в необходимости и оправданности чрезвычайных мер – территория их действия. Положение 1881 г. предусматривало введение отдельных чрезвычайных мер на всей территории Российской империи. Вместе с тем, одним из основных требований, предъявляемых к чрезвычайному законодательству, в том числе к военному положению, является их применение только в тех местностях, в которых эта мера является единственно возможной для устранения возникшей опасности.

Была сформирована догматическая конструкция исключительного положения, под которым понималась совокупность исключительных полномочий, в чем бы они ни состояли, предоставляемых правительственной власти при наступлении обстоятельств, угрожающих изнутри или извне существованию государства. В структуре исключительного положения выделялись две его формы: военное (или осадное) положение, которое вводится в случае внешней войны и фиктивное военное (или осадное) положение, вводимое в случае внутренней смуты.

Анализ научных подходов к изучению военного положения выявляет прямую взаимосвязь между высказываниями представителей

административно-правовой науки об административно-правовых режимах и политикой права соответствующего периода. Нередко можно встретить мнение о преобладании интересов государственной безопасности над правами граждан, основой которого можно назвать высказывания древнеримского политика и философа Марка Тулия Цицерона, который говорил: «*Salus populi suprema lex esto*» («Великие бедствия нуждаются в великих средствах»). Французский мыслитель и правовед XVIII в. Шарль Луи Монтескье так сформулировал свое мнение по данной проблеме: «Опыт народов самых свободных, какие когда-либо существовали на земле, заставляет признать, что бывают обстоятельства, когда необходимо на некоторое время набросить покров на свободу, как некогда его набрасывали на статуи богов». Соглашаясь с тем, что возможно возникновение юридических фактов, позволяющих на время отступить от повседневных законов, охраняющих права и свободы граждан, очевидно, что в любом случае они должны отвечать двум основополагающим требованиям: 1) исключительность предоставляемых полномочий, т. е. эти полномочия могут применяться только при наличии обстоятельств, действительно являющихся чрезвычайными; 2) объем предоставляемых органам власти чрезвычайных полномочий должен ограничиваться строгими рамками безусловной необходимости этих полномочий, а именно: наделение только таким объемом, который действительно необходим для спасения государства от угрожающей ему серьезной опасности. Примерно в этот же исторический период в итальянском парламенте происходило обсуждение проекта закона об осадном положении, в процессе которого на пленарном заседании представитель группы депутатов высказал следующее характерное мнение: «Раньше я думал, что закон, предусматривающий осадное положение, является делом не нужным и даже вредным... Но теперь, когда мы уперлись в тупик, — то, что мне раньше казалось ненужным и, может быть, опасным, кажется мне необходимостью, почти спасением для страны».

Право главы государства объявить военное положение следует рассматривать как действие данного должностного лица в состоянии крайней необходимости. Действительно, между процедурой административного правотворчества в виде издания акта о введении военного положения и такой мерой, как крайняя необходимость, есть определенное сходство. В процессе реализации военного положения происходит ущемление предусмотренных законом прав и свобод участников правоотношений, однако, учитывая сложившиеся обстоятель-

ства, подобное ущемление не признается неправомерным, поскольку оно осуществляется для защиты государства и граждан от агрессии против Российской Федерации. Эта особенность военного положения корреспондируется (с некоторыми ограничениями) с институтом крайней необходимости, закрепленным современным административным законодательством, предусматривающим возможность освобождения от административной ответственности лица, причинившего вред охраняемым законом интересам для устранения опасности, непосредственно угрожающей охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред. Очевидно, что в данном случае, как и при введении военного положения, следует говорить о правомерности любых правоограничений путем использования тех или иных мер воздействия только в соответствии с принципом соотношения минимизации причиняемого ущерба одним общественным отношениям для охраны иных более важных общественных отношений.

Негативное отношение к чрезвычайным законам объясняется целым рядом факторов, главенствующее место среди которых занимает исторически сложившаяся на рубеже XIX–XX вв. практика отступления от одного из главных принципов любого чрезвычайного режима – временного характера их действия. Как мы уже отмечали, начиная с 1881 г. определенный круг чрезвычайных мер носил не преходящий характер, обусловленный необходимостью обеспечения государственной безопасности, а повседневный или постоянный порядок жизнедеятельности государства. Стоит согласиться с тем, что в рассматриваемый период чрезвычайные меры, действующие на протяжении столь длительного периода времени, оказывали сугубо негативное влияние именно на простых обывателей, которые были вынуждены соблюдать целый ряд правоограничений и в обстоятельствах повседневной жизни. В противовес распространенному оправданию чрезвычайного законодательства – «когда дом горит, бьют стекла», которое, по мнению В. М. Гессена, не соответствует условиям русской действительности, он приводит фразу «дом не горит, его обыватели мирно спят, а стекла все-таки бьют». Вместе с тем, положения усиленной и чрезвычайной охраны, действовавшие на основании Положения 1881 г., подлежали отмене, поскольку в первое десятилетие XX в. велась серьезная работа по разработке новой законодательной базы исключительного положения. В процессе разработки

законодательства о военном положении произошли знаковые для России события, включая известные революционные события 1905 г., что побудило законодателя рассмотреть вопрос о возможности разработки единого чрезвычайного административно-правового режима, который объединил бы обстоятельства и внешнего, и внутригосударственного характера. На наш взгляд, в современных условиях следует признать недопустимость подобного объединения административно-правовых режимов, поскольку в таком случае произойдет чрезмерное ущемление прав граждан, которые смогут одинаково ограничиваться и при внутренних массовых беспорядках, и в случае внешней военной агрессии. Отчасти подобной ситуации можно избежать, если в законе будут подробно прописаны и основания объявления административно-правового режима, и соответствующие данному основанию исчерпывающие меры, и правоограничения, которые должны строго дифференцироваться при столь разных чрезвычайных обстоятельствах. Однако разграничение чрезвычайных административно-правовых режимов по основаниям их введения будет способствовать не только правовой упорядоченности их реализации, но и соблюдению четкой субординационной системы органов государственной власти, уполномоченных применять соответствующие чрезвычайные меры.

Таким образом, на основе приведенного анализа сделаем следующий вывод. Негативное отношение к применению нормы административного права о введении военного положения может быть оправдано только негативной правоприменительной практикой использования данного режима, как это было в начале XX в. Однако, на наш взгляд, абсолютно недопустима изначальная «презумпция вреда» по отношению к военному положению в современных условиях, когда не только отсутствует даже относительно недавний правоприменительный опыт данного режима, но и кардинально изменились сами вызовы и угрозы безопасности. Целая череда военных переворотов в зарубежных государствах последнего десятилетия ставит перед военным положением абсолютно новые задачи. Главное и, по сути, единственное основание использования мер военного положения в любую историческую эпоху – военная агрессия против государства – сегодня отодвигается на второй план. Это в свою очередь ставит во главу угла новый подход к определению находившегося на втором плане основания военного положения – непосредственной угрозы такой агрессии. Именно это основание должно рассматриваться в качестве приоритетного с учетом современных реалий. В соответствующем разделе исследования мы

останавливались на содержании непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации как основания введения военного положения. Вместе с тем, весь перечень возможных приготовлений к разворачиванию военных сил зарубежного государства для начала военных действий против России сегодня не может считаться исключительным. Изменение самой концепции вызовов и угроз безопасности Российской Федерации со смещением акцентов с непосредственно военных действий в сторону информационного и экономического воздействия на наше государство требует пересмотра значения и военного положения как средства обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Это тем более актуально, что и многие зарубежные государства идут по пути использования всего комплекса правовых средств для обеспечения своей безопасности. В этой связи представляет интерес анализ использования возможностей чрезвычайных административно-правовых режимов при конструировании норм обеспечения военной безопасности в зарубежных странах.

Административно-правовой режим военного положения как правовая конструкция входит в законодательные системы многих стран мира, поскольку все они испытывают прямые или косвенные угрозы безопасности. Для правового регулирования всего чрезвычайного законодательства в целом, и законодательства о военном положении в частности, реализуется целенаправленная деятельность как внутригосударственных, так и международных органов, создаваемых на постоянной и временной основе. Эти органы формируют и реализуют систему мер, законодательных актов и международных соглашений по регулированию отношений военного положения в интересах решения мировых военно-политических проблем, а также обеспечения безопасности конкретного государства.

Вместе с тем, в процессе исследования международного опыта правовой регламентации и правоприменительной практики использования военного положения становятся очевидными отдельные правовые изъяны: не упорядочены правоотношения военного положения, не унифицированы понятия «военное положение», «чрезвычайное положение» и др., не учитывается международный опыт других стран. В правовой системе, а тем более конституционно-правовом регулировании, значительного количества стран вообще отсутствуют подобные нормы.

Безусловно, в основу формирования и реализации законодательства о военном положении должны быть положены результаты анализа ста-

тики и динамики отношений военного положения как в отдельно взятой стране, так и в зарубежных странах. Однако реализация такого, на наш взгляд необходимого методологического подхода затруднена вследствие неравномерного подхода законодателей различных стран к исследуемой проблематике, неверного понимания правового и социального смысла военного положения на международном уровне и, как следствие, игнорирования законодательства о военном положении даже в обстоятельствах, служащих основанием для его введения.

В целях придания методологической упорядоченности исследованию международного опыта правового регулирования военного положения в целях выявления его приемлемости для совершенствования российского законодательства, на наш взгляд, применим следующий алгоритм:

1. Определить место и роль военного положения в законодательстве зарубежных стран в условиях глобальной международной политики;
2. Провести историко-правовой и сравнительно-правовой анализ и выявить перспективы развития отечественного законодательства о военном положении с использованием наиболее эффективных зарубежных правовых конструкций;
3. Установить особенности решения задач государственной (национальной) безопасности с использованием административно-правового режима военного положения за рубежом.

В административном законодательстве значительной части зарубежных стран основным институтом обеспечения безопасности государства на период военных конфликтов является административно-правовой режим военного положения. В соответствии с целями и задачами данного административно-правового института определяются понятие «военное положение», основания его введения, полномочия отдельных государственных органов по его использованию, компетенционные трансформации государственных органов, ограничения прав граждан и т. д.

Вопрос об основаниях введения военного положения в зарубежных странах решается не одинаково. В отдельных странах основаниями введения военного положения выступают обстоятельства только внешнего характера. В других – допустимо вводить военное положение и по внутригосударственным причинам, что, по сути, стирает границы между военным и чрезвычайным положениями. Не совпадают и терминологические конструкции, используемые при формулировании таких оснований. Остановимся более подробно на анализе оснований введения военного положения по законодательству зарубежных стран.

В Азербайджане основанием введения военного положения признается фактическая оккупация определенной части территории государства, объявление иностранным государством или иностранными государствами войны либо возникновение опасности вооруженного нападения на Азербайджанскую Республику, блокада территории государства, а также наличие реальной угрозы такой блокады¹. Аналогично российскому законодательству агрессия против государства либо непосредственная угроза такой агрессии являются основанием для введения военного положения в Белоруссии, Казахстане, Армении.

Однако в отдельных странах, например Киргизии, агрессия или непосредственная угроза агрессии являются основанием для введения не военного положения, а смежного с ним режима – состояния войны.

В отдельных случаях, на наш взгляд, не вполне обоснованно, из оснований объявления военного положения исключена непосредственная угроза агрессии. Так, лишь агрессия со стороны иностранного государства может послужить поводом для объявления в отдельных регионах или на всей территории государства военного положения по законодательству Грузии².

В соответствии с законодательством Македонии военное положение наступает или при непосредственной военной угрозе нападения, или когда государство подверглось нападению, или ему объявлена война³.

Еще одним типичным примером является положение законодательства Монголии, в котором, по сути, происходит объединение в одном правовом поле двух самостоятельных административно-правовых институтов – чрезвычайного и военного положений⁴. Военное положение объявляется при возникновении на всей или части территории страны общественных беспорядков, вооруженных столкновений или реальной угрозы таковых, вооруженного вторжения со стороны иностранных государств или реальной угрозы такового вторжения. Таким образом, первая половина оснований – это основания внутригосударственного, так называемого социального характе-

¹ Статья 111 Конституции Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 1997. – № 1.

² URL: <http://www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/constitution-of-georgia-68> (дата обращения: 04.07.2016).

³ Устав на република Македонија // Службен весник на република Македонија. – 1991. – XLVII.

⁴ URL: <http://www.legalinfo.mn/law/details/367?lawid=367> (дата обращения: 04.07.2016).

ра, что является поводом использовать не военное, а чрезвычайное положение. И лишь вторая группа оснований – непосредственно относящиеся к военному.

В ряде зарубежных конституций (например, Вьетнама¹, Таджикистана²) предусмотрена возможность объявления административно-правового режима военного положения без регламентирования оснований подобного объявления.

В Конституции Польши целый раздел посвящен регламентированию деятельности государства в чрезвычайных условиях³. Причем термин «чрезвычайное положение» используется как собирательное понятие, которое включает в себя военное положение, исключительное положение и положение стихийного бедствия. Основаниями введения военного положения являются внешняя угроза, нападение на территорию Польской Республики, а также обязательства по совместной обороне от агрессии, вытекающие из международного договора. В свою очередь исключительное положение может быть объявлено в случае угрозы конституционному строю государства, безопасности граждан и публичному порядку.

На наш взгляд, неудачная правовая конструкция формулирования оснований введения военного положения закреплена в Конституции Турции⁴. Право объявления военного положения предоставлено Совету министров под председательством Президента Республики Турция, после консультации с Советом национальной безопасности, в случаях, когда широко распространены акты насилия, являющиеся более опасными, чем случаи, которые требуют объявления чрезвычайного положения, либо нацеленные на уничтожение свободного демократического порядка или основных прав и свобод граждан, либо в случае войны, возникновения ситуации, ведущей к войне, восстания или распространения насильственных и опасных действий против Турции или республиканской формы правления или широко распространенных действий насилия внутреннего или внешнего происхождения, угрожающих государственной и национальной целост-

¹ URL: <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/toan-van-hien-phap-nuoc-chxhcn-viet-nam-201311281149826.htm> (дата обращения: 05.07.2016).

² URL: <http://www.president.tj/taxonomy/term/5/111> (дата обращения: 05.07.2016).

³ Tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono w Dz.U. 1997. NR 78, poz. 483.

⁴ URL: https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf (дата обращения: 05.07.2016).

ности страны. Такое расплывчатое указание оснований введения военного положения создает условия для использования соответствующих чрезвычайных мер в обстоятельствах, когда можно было бы охранить общественные отношения от чрезмерного ущемления мерами чрезвычайного положения, и допускает использование субъективного подхода, что является неприемлемым.

В соответствии со ст. 55 Конституции Армении Президент наделяется правом принятия решения об использовании Вооруженных Сил в случае вооруженного нападения на Республику или наличия непосредственной его угрозы либо объявления Национальным собранием войны, вводит военное положение и может объявить общую или частичную мобилизацию¹. Причем в случае принятия решения о введении административно-правового режима военного положения Президент обязан созвать специальное заседание Национального собрания.

Примечательно, что конституции отдельных зарубежных стран прямо запрещают ведение наступательных действий, с возможностью ведения только оборонительной войны². Более того, для ведения непосредственно военных действий, глава государства, являясь верховным главнокомандующим использует вооруженные силы для противодействия вторжению со стороны иностранного государства³. Применение вооруженных сил возможно для предотвращения незаконного применения силы, вторжений либо восстаний, если этого требует государственная безопасность. Указанное положение законодательства Республики Филиппины корреспондируется с положениями действующей Конституции Российской Федерации в части возможности использования потенциала армии государства только в правовых рамках административно-правового режима военного положения. Это подтверждается еще и самой конструкцией ст. 87 Конституции Российской Федерации, которая является правовой базой военного положения и указывает на необходимость существования соответствующего федерального конституционного закона, а ч. 1 указанной статьи закрепляет статус Президента Российской Федерации как Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации. Вместе с тем,

¹ URL: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution> (дата обращения: 05.07.2016).

² См., например: ст. 35 Конституции Бахрейна, ст. 68 Конституции Кувейта. URL: <http://www.shura.bh/LegislativeResource/Pages/Constitution.aspx> (дата обращения: 04.07.2016).

³ См. например: ст. 18 Конституции Филиппин. URL: <http://www.gov.ph/constitutions/1987-constitution/> (дата обращения: 05.07.2016).

как в нашей стране (в период военного конфликта на Северном Кавказе в 1990-х годах), так и в других государствах (например, военные действия на востоке Украины) активно применялись вооруженные силы государства без объявления административно-правового режима военного положения. Более того, в некоторых странах такая возможность закреплена конституционно. Так, например, в соответствии со ст. 100 Конституции Республики Хорватия Президент Республики, являясь верховным главнокомандующим вооруженными силами Республики Хорватия, в случае непосредственной угрозы независимости, единству и существованию государства может при наличии контрасигнатуры председателя правительства отдать приказ о применении вооруженных сил без объявления военного положения¹.

На наш взгляд, подобная ситуация не только не допустима, но и прямо противоречит логике основных доктринальных документов Российской Федерации по вопросам военной безопасности. В частности, Военная доктрина Российской Федерации достаточно подробно регламентирует задачи Вооруженных Сил Российской Федерации в условиях мирного времени, в период непосредственной угрозы агрессии, а также в военное время. В контексте настоящего исследования следует отметить, что в условиях мирного времени задачами Вооруженных Сил, иных формирований и органов является подготовка к проведению мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности, участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и восстановлении объектов специального назначения, а также участие в обеспечении режима чрезвычайного положения². И только в условиях, которые являются основаниями для введения административно-правового режима военного положения, проявляется основное предназначение указанных сил и соединений, начиная со стратегического развертывания Вооруженных Сил и их участия в обеспечении режима военного положения при непосредственной угрозе агрессии против Российской Федерации, заканчивая комплексом задач по отражению агрессии против Российской Федерации и ее союзников и нанесению поражения войскам (силам) агрессора, принуждения его к прекращению военных действий.

¹ URL: <http://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (дата обращения: 06.07.2016).

² Военная доктрина Российской Федерации» (утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976) // Российская газета. – 2014. – 30 дек.

Ранее в исследовании была раскрыта система органов, уполномоченных на реализацию отдельных мер военного положения, отмечена неизбежная компетенционная трансформация их полномочий в рассматриваемых условиях. В отдельном разделе будут рассмотрены роль и место органов внутренних дел в данной системе. Однако следует отметить, что Российская Федерация предпринимает определенные шаги по оптимизации системы органов государственной власти и распределению полномочий в рамках имеющейся системы. В ряду подобных мероприятий следует назвать создание в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ войск Национальной гвардии Российской Федерации¹. В числе других приоритетных задач войска Национальной гвардии Российской Федерации призваны участвовать в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, а также правового режима контртеррористической операции. Однако при формулировании полномочий войск Национальной гвардии законодатель предусмотрел исчерпывающий перечень подобных функций в условиях чрезвычайного положения, а применительно к реализации военного положения ограничился обобщенной формулировкой о необходимости реализации мер военного положения, предусмотренных соответствующим федеральным законодательством. На наш взгляд, подобная конструкция правовой нормы не способствует конкретизации полномочий войск Национальной гвардией Российской Федерации в условиях военного положения, что в свою очередь оставляет вопросы по разграничению полномочий в рассматриваемых условиях между Национальной гвардией и другими органами государственной власти, входящими в так называемый «силовой блок», например органами внутренних дел. Тем более, что и формулировка соответствующей нормы Федерального закона «О полиции» (п. 29 ч. 1 ст. 12 «Обязанности полиции») является такой же размытой и предусматривает обязанность полиции участвовать в обеспечении режима военного положения в случае его введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

Подводя итог данному разделу, отметим, что на современном этапе происходит укрепление позиции России, что приводит к созданию новых угроз национальной безопасности, имеющих комплексный взаимосвязанный характер. Российская Федерация проводит самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику, что вызывает противо-

¹Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Российская газета. – 2016. – 6 июля.

действие со стороны США и их союзников, которые стремятся сохранить свое доминирование в мировых делах. Реализуемая ими политика сдерживания России предусматривает оказание на нее политического, экономического, военного и информационного давления.

Более того, мы видим, как отдельные государства открыто заявляют о своих геополитических претензиях, не останавливаясь перед открытым вмешательством во внутренние дела независимых государств, в том числе такие попытки прослеживаются и в отношении Российской Федерации. При этом они активно наращивают и совершенствуют свои военные арсеналы. В этих условиях мы обязаны обеспечить надёжную, гарантированную защиту суверенитета, территориальной целостности и национальных интересов России¹. В подобных условиях международной действительности на ведущие позиции выдвигаются правовые средства обеспечения военной безопасности государства, в том числе административно-правовой режим военного положения. Военное положение должно рассматриваться как комплексный государственный административно-правовой режим, призванный перестроить и перенаправить всю работу государства на обеспечение своей безопасности, с переносом акцентов – от ожидания военной агрессии со стороны иностранных государств как ключевого основания введения военного положения в прошлом к недопущению такой агрессии, созданию правового поля для реализации профилактических мероприятий по недопущению военной агрессии извне.

4.2. Повышение эффективности использования

административно-правового режима военного положения как способа обеспечения военной безопасности Российской Федерации

Глобализация, являющаяся основным вектором развития современного мира, затрагивает практически все сферы международной жизни, что обуславливает взаимозависимость различных международных событий.

Как отмечается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.², между государствами обострились про-

¹ См.: Стенограмма выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на заседании Военно-промышленной комиссии // Российская газета. – 2015. – 21 янв.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 1, часть II, ст. 212.

тиворечия, связанные с неравномерностью развития в результате глобализационных процессов, увеличением разрыва между уровнями благосостояния стран. Ценности и модели развития стали предметом глобальной конкуренции, возросла уязвимость всех членов международного сообщества перед лицом новых вызовов и угроз.

Российская Федерация стремится выстраивать международные отношения на принципах международного права, обеспечения надежной и равной безопасности государств. Организацию Объединенных Наций и Совет Безопасности ООН Россия рассматривает в качестве центрального элемента стабильной системы международных отношений, в основе которой – уважение, равноправие и взаимовыгодное сотрудничество государств, опирающихся на цивилизованные политические инструменты разрешения глобальных и региональных кризисных ситуаций. В Стратегии отмечается, что в сфере международной безопасности Россия сохранит приверженность использованию политических, правовых, внешнеэкономических, военных и иных инструментов защиты государственного суверенитета и национальных интересов.

В результате отмеченных выше угроз и влияния имеющихся тенденций на безопасность Российской Федерации складывается качественно новая геополитическая ситуация, в процессе которой возможна постановка вопроса о перераспределении приоритетов в процессе административно-правового регулирования военного положения с преимущественно международно-правовых позиций к более качественной проработке отечественного административного законодательства. События последних лет, в том числе на территории соседних с Российской Федерацией стран, наглядно показывают, что возникающие кризисные ситуации, а также сопутствующие им проблемы регулируются в большей степени в неправовом поле, без использования имеющегося арсенала административно-правовых средств военного положения. Сохранение тенденции к силовому разрешению региональных конфликтов, как никогда, актуально сегодня, когда в целом ряде сопредельных с Россией государств вспыхивают очаги массовых беспорядков, сопровождающихся насилием, погромами, захватом и блокированием работы органов государственной власти. Из подобных событий последних лет необходимо вспомнить чрезвычайные обстоятельства, возникшие в 2010 г. в Киргизии, в 2011 г. – в Казахстане, в 2013–2014 гг. – в Украине.

Аналитический отдел британского журнала The Economist на основе анализа политических и социальных проблем и прогнозов составил список стран, в которых велик риск народных волнений, бунтов и

восстаний¹. Из всех бывших постсоветских республик Узбекистан вошел в группу стран с «очень высокой степенью риска». Казахстан, Киргизия, Туркменистан и Таджикистан оказались в группе стран с «высоким риском» народных волнений. Всего в этот список внесено 46 стран, в том числе Иран, Китай, Пакистан, Турция, а также Белоруссия и Украина. Россия, вместе с другими республиками бывшего СССР, оказалась в списке стран со средним уровнем риска бунтов и восстаний. Несмотря на это, столь опасные факторы, влияющие на национальную безопасность только по внутригосударственным причинам, а также наличие непрекращающейся внешнеполитической нестабильности делают исследование вопросов, связанных с использованием всего арсенала государственных средств чрезвычайного законодательства, особенно актуальным².

Приступая к исследованию административно-правового режима военного положения с позиций выявления его места и роли в системе средств обеспечения военной безопасности Российской Федерации, мы затрагиваем, наверное, самую прикладную, практически значимую его сторону. Ведь два других аспекта его исследования – как элемента административного законодательства и института науки административного права – преследуют, прежде всего, конечную цель – при необходимости использовать весь потенциал военного положения для противодействия возникающим угрозам безопасности государства. Вместе с тем, необходимо понимать, что само понятие «безопасность» настолько широко и многопланово, что административно-правовой режим военного положения направлен на защиту такого принципиально важного аспекта безопасности, как его военная составляющая.

Актуальность и практическая значимость исследования административно-правовых основ обеспечения военной безопасности Российской Федерации не вызывает сомнений. Этот вопрос не обделен вниманием ни со стороны государственных и политических деятелей, ни со стороны научной общественности. Только за последние годы подготовлено несколько диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук, которые были посвящены рассматриваемой

¹ URL: <http://www.rosbalt.ru/blogs/2013/12/27/1216350.html> (дата обращения: 03.02.2014).

² Зиборов О. В. Применение военного и чрезвычайного положения: от теоретизирования к практическому анализу // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2014. – № 4 (59). – С. 42–44.

проблематике¹. Есть масса исследований, посвященных отдельным направлениям обеспечения безопасности², роли отдельных органов и служб в этой деятельности³, да и военная безопасность России становилась предметом научного осмысления⁴. Однако на сегодняшний день не определены место и роль административно-правового режима

¹ Агабалаев М. И. Развитие теории и практики административно-правового режима обеспечения общественной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Люберцы : Российская таможенная академия, 2013; Босхамджиева Н. А. Административно-правовые основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М. : Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России, 2014; Максимов С. Н. Административно-правовое обеспечение экономической безопасности в Российской Федерации: концептуальные и методологические аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М. : Российский университет дружбы народов, 2014; Редкоус В. М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М. : Рос. ун-т дружбы народов, 2011; Степашин С. В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб. : Юридический институт МВД России, 1994; Золотарев В. А. Военная безопасность России: политико-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М. : Воен. ун-т, 1999.

² Быков А. В. Система обеспечения внутренней безопасности государства. М. : ВНИИ МВД России, 2007; Писаревский Е. Л. Административно-правовое обеспечение безопасности туризма в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М. : ГНУ «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа», 2012.

³ Пылин А. В. Компетенция Федеральной службы безопасности Российской Федерации в сфере обеспечения правовых основ государственной безопасности Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. СПб. : Гос. инженер.-эконом. ун-т, 2010; Челпаченко О. А. Административно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов : Саратов. гос. акад. права, 2011; Варгузова А. А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2005; Михайлов В. В. Правовое регулирование деятельности подразделений МЧС России в условиях экстраординарных административно-правовых режимов : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

⁴ Гуцин С. В. Сущность и функции системы внутренней безопасности : монография. М. : МЮИ МВД России, 1996; Золотарев В. А. Военная безопасность Отечества (историко-правовое исследование). 2-е изд. М., 1998; Тер-Акопов А. А. Ответственность за нарушение специальных правил поведения. М. : Юрид. лит., 1995; Военная безопасность России : материалы научной конференции. М. : ВАГШ, 1992; Савенков А. Н. Конституционная законность и военная безопасность России. М. : Юрлитинформ, 2002.

военного положения в комплексной системе средств обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Это может объясняться рядом причин: во-первых, настороженным отношением к самому режиму военного положения применительно к мирным условиям; во-вторых, недостаточным пониманием значения военного положения как единственного способа узаконить правовое поле противодействия военной агрессии; в-третьих, отсутствием системного подхода со стороны самого государства к подготовке к возможному противодействию военной агрессии со стороны иностранного государства. Именно отсутствие принципа системности определяет отношение со стороны как государства в лице его органов и должностных лиц, так и научных специалистов, к возможным угрозам по «остаточному принципу». Иными словами, имеется целый комплекс «реальных» задач, стоящих перед государством в условиях мирного времени, которые отодвигают на второй план задачи и проблемы, обозначенные как «потенциальные». При таком отношении к потенциальным вызовам и угрозам в случае их реального возникновения нельзя говорить о готовности всех элементов и механизмов государства к полномасштабному противодействию. Это наглядно показывает история. Поэтому понимание военного положения как одного из правовых способов обеспечения военной безопасности Российской Федерации в зависимости от осознания значимости данного административно-правового института методологически возможно на нескольких концептуальных уровнях.

1. Анализ соответствующих административно-правовых норм, регламентирующих различные аспекты военного положения. Сам факт законодательного регламентирования военного положения позволяет исследователю провести определенное осмысление и анализ данного режима. Например, можно исследовать понятие военного положения, основания для его введения и т. д. И сквозь анализ этого научно-правового материала попытаться определить значение военного положения как одного из средств обеспечения военной безопасности Российской Федерации.

2. На втором уровне научного понимания военного положения как средства обеспечения безопасности государства необходимо имеющиеся теоретические знания поместить в конкретную практическую матрицу. Например, изучить: как в конкретный исторический период введения военного положения изменялись полномочия органов исполнительной власти, какие дополнительные обязанности возлагались на граждан и какие их права ограничивались. В данном случае сухие положения нормативных правовых актов «оживляют» конкретные примеры их использования. Когда понимание военного положе-

ния в привязке к понятию «военная безопасность государства» происходит с предложенных позиций, исследователь вооружается конкретными практическими знаниями, его материал обогащается не только теоретическими, но и прикладными данными.

3. Третий, на наш взгляд, принципиально важный, глубинный уровень ставит перед исследователем абсолютно новые, не «лежащие на поверхности» вопросы. Например, как можно заранее определить имеющиеся вызовы и угрозы Российской Федерации как основание введения военного положения? Какие объективные и субъективные факторы способствуют агрессии со стороны иностранного государства? Или вопросы другого рода: каковы последствия неиспользования государством чрезвычайных мер военного положения? Что для государства сложнее: ввести военное положение и тем самым создать правовое поле противодействия агрессии или не вводить его и противодействовать в неправовых формах? Достигло ли своей цели интернирование в различные исторические периоды и в разных государствах, в какие финансовые потери это вылилось? Этот список вопросов можно продолжать до бесконечности, однако в соответствии с рассматриваемой проблемой отметим, что только их постановка и последующее решение способны дать полную картину всех составляющих военного положения в целом, и как элемента обеспечения военной безопасности Российской Федерации в частности.

Формирование авторской административно-правовой концепции военного положения предполагает уход от общепринятого в исследованиях подобного рода первого и второго уровней, представляющих собой исследование явных из числа имеющихся объектов исследования в виде соответствующих административно-правовых предписаний (первый уровень) и определенных административных процедур (второй уровень), преимущественно к третьему уровню – содержательно-теоретическому. Такой подход к военному положению позволяет рассматривать данный административно-правовой режим, по определенному оценочному критерию, выделить его слабые и сильные стороны. При этом мы подходим к пониманию агрессии против Российской Федерации как основанию введения военного положения не только с точки зрения некой абстракции, но и рассматривая ее как вероятное возможное событие объективной действительности. Расставляя указанные уровни подобным образом, мы отнюдь не говорим о том, что никто из исследователей безопасности в целом, и военного положения в частности, к ним не обращался. Однако именно выделение подобных уровней с принципиальным акцентом на третьем уровне является, на наш взгляд, единственно возможным в понимании важности военного положения.

Категория «безопасность» является очень широкой и поликомпонентной. Наряду с иными административно-правовыми конструкциями, сфера безопасности государства традиционно относится к числу тех областей общественных отношений, которым уделяется пристальное внимание. Очевидно, что военное положение как административно-правовой режим защищает такую сферу общественных отношений, как военная безопасность. Прежде чем подробно остановиться на анализе военной безопасности как объекте административно-правовой защиты средствами военного положения, необходимо отметить следующее. Современное российское законодательство включает целый комплекс нормативных правовых актов, причем законодательного уровня, посвященных различным аспектам государственной безопасности¹. Как правило, деление общего понятия «безопасность» на отдельные составляющие осуществляется в зависимости от конкретного объекта охраны, т. е. однородной группы общественных отношений, которым может быть причинен вред. Мы не будем детально останавливаться на общем понятии «безопасность» – эта тема достаточно подробно раскрыта. Вместе с тем, на наш взгляд, для формирования представления о роли военного положения в системе средств обеспечения военной безопасности Российской Федерации необходимо проанализировать категориальный аппарат именно «военной безопасности»: как в различные исторические периоды расценивали «военную безопасность» и связанные с ней сопутствующие условия представители научной общественности, законодатель, составители энциклопедических изданий и т. д. Этот анализ позволит со всей очевидностью убедиться в наличии принципиальных отличий в тех вызовах и угрозах, которые составляют содержание военной безопасности государства. Одним из первых мыслителей, пусть и косвенно, но обратившим внимание на проблемы безопасности, был Цицерон. Он отмечал: «...каждому виду живых существ природа даровала стремление за-

¹ Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 08.06.2015) «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4873; Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 30, ч. 1, ст. 4604; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30, ст. 3589; Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О транспортной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 7, ст. 837; и др.

щищаться, защищать свою жизнь»¹. Это высказывание древнеримского ученого является обоснованием одного из основополагающих принципов жизнедеятельности человека – права на безопасность. И если для конкретного индивида защита своей жизни и, как следствие, обеспечение собственной безопасности является неотъемлемым правом, то для государства обеспечение военной безопасности, которая изначально предполагает безопасность каждого члена общества, является одной из принципиально важных обязанностей. Поэтому согласимся с мнением относительно того, что именно необходимость в личной и имущественной безопасности вызывает к жизни государство. В этой необходимости государство находит главнейшее разъяснение своего существования, она же указывает государству основную его цель и назначение. Продолжая эту мысль, подчеркнем, что каждый новый этап эволюционного развития государства неизбежно должен сопровождаться изысканием все более и более эффективных средств защиты. Если в XIX или XX в. «обеспечение военной безопасности» являлось, по сути, синонимом достойного отражения военной агрессии, то сегодня – в XXI в., уровень и качество вооружения диктуют настоятельную необходимость недопущения агрессии, превентивную деятельность в данном направлении, в том числе правовыми средствами. Проанализированный в соответствующем разделе исследования Федеральный конституционный закон «О военном положении» стал важным этапом в формировании комплекса правовых средств обеспечения военной безопасности. Однако и он, как мы уже отмечали, не лишен недостатков и не раскрывает всего блока вопросов перевода деятельности государства на работу в условиях военного времени. Помимо указанного ФКЗ, Российская Федерация обладает еще рядом нормативных правовых актов законодательного уровня, которые прямо или косвенно призваны регулировать рассматриваемый блок общественных отношений². Однако и они в своей совокупности не об-

¹ Цицерон. Об обязанностях. М., 1999. С. 131.

² Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 23, ст. 2750; Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 9, ст. 1014; Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 13, ст. 1475; Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 20.04.2015, с изм. от 04.06.2014) «О статусе военнослужащих» // Российская газета. – 1998. – 2 июня; и др.

разуют целостную систему, регламентирующую порядок обеспечения военной безопасности государства. Поэтому целесообразно рассмотреть имеющиеся подходы к данному определению и через их понимание попытаться определить какие аспекты военной безопасности государства могут быть обеспечены с помощью административно-правовых средств военного положения. Энциклопедическая литература по-разному раскрывает понятие «военная безопасность». В одних изданиях под военной безопасностью понимается состояние внутренних и международных условий жизни, нейтрализующих или исключающих возможность нанесения личности, обществу, государству, мировому сообществу ущерба средствами вооруженного насилия¹. Встречается более широкий подход к «военной безопасности» как к состоянию и объективным (в том числе латентным) тенденциям развития общества, а также совокупности внутренних и международных условий и факторов, нейтрализующих или исключающих возможность нанесения личности, обществу, государству ущерба военным путем, средствами вооруженного насилия².

В отдельных работах в обобщенном виде выделяется основное назначение военной безопасности – само государство и его интересы должны быть защищены от любых военных угроз, возможных на данном историческом этапе развития³. Несмотря на относительную определенность данного тезиса, с ним нельзя не согласиться. Но тогда возникает другой вывод: поскольку защита от любой военной угрозы предполагает выполнение определенного комплекса государственных мероприятий, в том числе правового характера, то напрашивается предположение о том, что недостаточная проработка правовой базы военного положения в условиях мирного времени является фактором, пусть косвенно, но ослабляющим состояние военной безопасности Российской Федерации. Иногда специалисты в содержание понятия «военная безопасность» вкладывают чисто прикладной военный смысл. Так, например, А. В. Болятко предлагает понимать военную безопасность как комплекс мероприятий, обеспечивающих нанесение неприемлемого ущерба возможному противнику в любых условиях обстановки, которые удержат его от агрессии

¹ Военный энциклопедический словарь. М. : Издательский дом «Оникс XXI век», 2002. С. 131.

² Безопасность Евразии – 2002. Энциклопедический словарь – ежегодник // Книга и бизнес, М. : 2003. С. 63.

³ Останков В. И. Военная безопасность России в начале XXI столетия. М. : Вече, 2007. С. 23.

(силовых действий)¹. Как мы видим, ни одно из приведенных определений не включает в себя необходимости проведения масштабной законодательной деятельности в области военной безопасности. Это тем более актуально, что даже Военная доктрина отражает приверженность Российской Федерации к использованию для защиты национальных интересов страны и интересов ее союзников непосредственно мер военного характера только в том случае, когда исчерпаны возможности применения мер политического, дипломатического, правового, экономического, информационного характера, т. е. ненасильственных мер². Современный уровень государственного управления характеризуется достаточным количеством прецедентов, накопленных за все предшествующие годы административно-правового регламентирования военного положения. И этот позитивный правотворческий и правоприменительный материал диктует необходимость исследования данного опыта с его последующей экстраполяцией на современные реалии. Только таким путем можно обеспечить отношение ко всему административно-правовому механизму как некоему эволюционному процессу, включающему в себя отчасти однотипные формы управленческой деятельности, но с определенными содержательными трансформациями. С другой стороны, нельзя не учитывать и опыт зарубежных стран в правовой регламентации военного положения и его использования для обеспечения безопасности государства. Следует обратиться к законодательному закреплению отдельных аспектов военного положения, да и в целом законодательства о военной безопасности иностранных государств, и использовать имеющийся опыт для полноценного формирования отечественного законодательства. Объем проводимого исследования не позволяет в полной мере раскрыть содержание зарубежного законодательства о военном положении, однако даже несколькими примерами можно показать исключительную актуальность данного направления административно-правового исследования.

Как показывает опыт ликвидации последствий кризисных ситуаций, недостаточно иметь разработанный пакет федеральных или федеральных конституционных законов («О чрезвычайном положении» и «О военном положении»). Минимальные временные границы реагирования на чрезвычайную ситуацию требуют от должностных лиц, наделенных

¹ Дальний Восток: в поисках стратегической стабильности. М. : Институт Дальнего Востока РАН, 2003. С. 7.

² Военная доктрина Российской Федерации // Российская газета. – 2014. – 30 дек.

правом применять данное законодательство, отработанного алгоритма действий по осуществлению всех мероприятий, предусмотренных для военного и чрезвычайного положений. Это в свою очередь обуславливает необходимость научного анализа имеющегося законодательства в данной области, а также правоприменительной практики Российской Федерации и зарубежных стран в рассматриваемых условиях.

Еще одним немаловажным, а может быть и основным, фактором эффективности предпринимаемых в рассматриваемых условиях мер является осознанный и объективный подход к чрезвычайному законодательству как к единственному правовому способу устранения возникшей опасности. Зачастую должностные лица государства в большей степени прислушиваются к негативно настроенной части общественности и с целью недопущения осложнения складывающейся обстановки игнорируют ранее утвержденные правовые предписания о военном положении.

Одной из типичных претензий к мерам военного или чрезвычайного положения является потенциальная возможность безграничного ущемления прав и свобод граждан. В контексте данного раздела исследования остановимся подробнее на этом аспекте. Юридическим фактом, который является основанием для применения военного положения, является указ главы государства о введении данного административно-правового режима. Большая часть современных законов, регламентирующих данные обстоятельства, предъявляют достаточно четкие требования и к административной процедуре разработки и принятия данного документа, и к его содержанию.

Еще один практический аспект исследования чрезвычайного законодательства современного периода – изучение феномена подмены действующих норм о чрезвычайном или военном положении аналогичными, но не включенными в данную правовую категорию¹.

Наглядным примером подобной юридической ситуации является принятие 22 января 2014 г. постановления Кабинета министров Украины № 12 «Об утверждении порядка проведения дополнительных мер защиты безопасности граждан»². Принимая меры к охране обществен-

¹ Зиборов О. В. Применение военного и чрезвычайного положения: от теоретизирования к практическому анализу // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2014. – № 4 (59). – С. 42–44.

² Постановление Кабинета министров Украины от 22 января 2014 г. № 12 «Об утверждении порядка проведения дополнительных мер защиты безопасности граждан» // Правительственный курьер. – 2014. – 23 янв.

ного порядка и обеспечению общественной безопасности и вместе с тем, не желая усугублять противоречия с противниками введения чрезвычайного или военного положения на территории Украины, руководство государства принимает новый, причем подзаконный, акт который по содержанию дублирует уже действующий закон. Рассматриваемое постановление (состоит всего из 5 статей) говорит о том, что с целью обеспечения прав и свобод человека и гражданина, нормального функционирования органов государственной власти Украины, в случае наличия информации о возможных нарушениях общественного порядка, угрозы совершения экстремистских действий, нарушения законодательства при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций органы внутренних дел проводят следующие дополнительные меры:

- временное ограничение движения транспортных средств на улицах, дорогах, объектах (территориях);
- временное ограничение доступа граждан на отдельные участки местности и объекты.

Дополнительные меры не распространяются на жителей, работников предприятий, учреждений и организаций, служебные транспортные средства, транспортные средства специализированного и специального назначения и т. д.

Однако указанные ограничения дублируют содержание пп. 1 и 2 ст. 16 закона Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения». Учитывая, что они проводятся и прекращаются по решению соответствующего руководителя органа внутренних дел, а не главы государства, непонятной является позиция противников объявления чрезвычайного или военного положения и практически нейтральное их отношение относительно рассматриваемого документа.

Приведенным примером далеко не ограничивается круг правовых норм законодательства зарубежных государств, которые необходимо подвергнуть тщательному административно-правовому анализу. Следует обратить внимание на то, что в законодательстве зарубежных стран встречаются отдельные правовые категории, которые не включены в конструкции российских административно-правовых норм. В качестве примера детальной проработки вопросов военной безопасности следует привести отдельные положения нормативных правовых актов США. Так, стратегия национальной безопасности США не содержит таких понятий, связанных с военной безопасностью, как «угроза» и «опасность», известных российским правовым нормам, а

использует термины «вызов» и «риск»¹. Причем под «угрозой» понимается возможность какого-либо государства, группы государств или явлений угрожать военной безопасности; под «вызовом» – возможность государства противодействовать возникшим угрозам, а «риск» определяется как наличие возможности воспрепятствовать достижению целей военной безопасности государства². Этот же автор предлагает рассматривать стратегию национальной безопасности как науку и искусство по использованию национальной мощи при любых обстоятельствах, для того чтобы достичь желаемого уровня и вида контроля над противной стороной с использованием таких методов, как угроза, грубая сила, косвенное давление, дипломатия и другие возможные средства, которые смогут обеспечить защиту интересов и достижение целей национальной безопасности.

Никогда – ни в исторической перспективе, ни, тем более, сегодня – в динамично меняющемся мире качественное состояние понятия «военная безопасность» не являлось постоянной величиной. Часть факторов, негативно влияющих на военную безопасность, являются относительно постоянными. Если мы вспомним первопричины всех военных конфликтов, которые происходили на территории нашего государства, то легко убедимся в том, что в подавляющем большинстве случаев такими постоянными, не изменяющимися во времени величинами выступали, например, географическое положение России, наличие полезных ископаемых и т. д. Отдельные факторы, обуславливающие посягательства на военную безопасность, являются хотя и переменными, но имеют долгосрочный характер. К таким факторам, например, относятся погранично-территориальные противоречия, затянувшиеся процессы по политическому и экономическому переустройству государства, что характерно для Центральной Евразии. Переменные факторы, которые возникают в ходе исторического развития и формируются под воздействием глобальных и региональных политических и экономических процессов и складывающихся в связи с этим международных отношений и военно-политической обстановки, а также процессов внутреннего развития, определяющих состояние экономического и военного потенциала государства³.

¹ The National Security Strategy of the United States of America. September, 2002.

² Collins L. Grand Strategy, Principles and Practices. Annapolis, Maryland, 1973. P. 14.

³ Военное право / под ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. М. : Академический Проект, 2003.

Исходя из этого отдельным направлением методологического исследования военного положения является анализ доктринальных документов, как российского, так и международного уровня, касающихся вопросов военной безопасности¹. Это объясняется тем, что любые документы стратегического планирования сегодня, когда Российская Федерация ежедневно оказывается перед таким количеством вызовов со стороны мирового сообщества, в определенной мере теряют свою актуальность. Вместе с тем, при формировании административно-правовой концепции военного положения они представляют принципиальный интерес, поскольку достаточно подробно регламентируют содержательные аспекты военной безопасности, в частности понятийный аппарат (такие термины, как «военная безопасность», «военная опасность», «военная угроза» и др.), основные направления внешних и внутренних угроз военной безопасности Российской Федерации, характерные особенности и черты современных вооруженных конфликтов, направления деятельности Российской Федерации по сдерживанию и предотвращению вооруженных конфликтов, а также основные задачи Вооруженных Сил Российской Федерации и других органов в период мирного времени и при возникновении непосредственной угрозы агрессии. Такое исследование доктринальных документов должно осуществляться с использованием сравнительно-правового метода. Например, необходимо раскрыть содержание общестратегических документов по военной безопасности Российской Федерации и государств, входящих в Организацию Североатлантического договора (НАТО). При таком подходе становится возможным определить базисное отношение того или иного государства к самой военной безопасности и к методам ее обеспечения. Приведем следующий пример. Военная доктрина Российской Федерации

¹ Речь идет о таких документах, как: «Военная доктрина Российской Федерации» (утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976) // Российская газета. – 2014. – 30 дек; распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 47, ст. 5489; Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 20, ст. 2444.

2000 года содержала вывод о снижении угрозы прямой агрессии против России в традиционных формах при сохранении, а на отдельных направлениях и усилении, потенциальных внешних и внутренних угроз военной безопасности Российской Федерации и ее союзников¹. В этот же период президент США выступил с докладом о стратегии национальной безопасности США, в котором отметил, что основным вызовом, существовавшим на протяжении последних 50 лет, являлась угроза коммунистической экспансии. Несмотря на то что в настоящее время (напомним, доклад сделан сразу после распада СССР) данная угроза устранена, спектр опасностей, с которыми США сталкивается сегодня, более широк и разнообразен². Этот доклад в мировом сообществе был обобщенно назван «угроза снижается – опасность возрастает»³. Следует сказать, что законотворческой деятельности в области военной безопасности в США всегда уделялось пристальное внимание. Например, в конце 1980-х годов министерство обороны США разработало перечень тем заказных научных исследований, актуальных для военного ведомства. Значительная роль в числе таких научных исследований была отведена разработке законодательной и международно-правовой базы использования военной силы «... для установления демократии во всем мире»⁴.

Законодательство Франции говорит о том, что ядро жизненных интересов Франции – это ее суверенитет, гарантия целостности национальной территории, неприкосновенность ее заморских владений, воздушных и морских путей. Вместе с тем, интересно положение документа, в соответствии с которым при формировании потенциальных вызовов и угроз «...не следует пытаться дать им чрезмерно точное определение, чтобы не стеснять свободу действий и оценок руководителей государства в случае возникновения угрозы интересам»⁵.

Таким образом, даже краткое ознакомление с административно-правовыми нормами, посвященными военной безопасности, показывает, что удельный вес военно-силовых методов обеспечения нацио-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 17, ст. 1852.

² Стратегия национальной безопасности США. Доклад президента США // НГ-сценарии: приложение к «Независимой газете». – 1996. – 23 мая.

³ Stummer M. Die Deutschen in Europa // Europa Archiv. – 1989. – F. 24.

⁴ CBD. June 5. 1995.

⁵ Белая книга по вопросам обороны. Франция – 1994. М., 1994. С. 4–22.

нальной безопасности у различных государств неодинаков и зависит от целого комплекса условий, которые связаны с возможностью возникновения военных угроз внутреннего и внешнего характера, характером отношений с сопредельными государствами и геополитическими центрами, силами, численностью, оснащенностью и боеготовностью вооруженных сил и других силовых структур. Возрастание роли военных аспектов обеспечения национальной безопасности напрямую зависит от сложившегося в определенное время соотношения между формами геополитического противоборства на глобальном и региональном уровнях. В этой связи возрастает роль и значение военной безопасности в системе национальной безопасности государства¹. Соответственно и качественная законодательная проработка вопросов обеспечения военной безопасности в целом, и реализации военного положения в частности, должны быть пересмотрены государством и выдвинуты с позиций остаточного принципа в число первоочередных государственных задач.

Наряду с необходимостью исследования доктринальных документов, выступающих правовой основой военного положения, следует по-новому посмотреть и на его конституционно-правовое закрепление. Исходя из положений Конституции Российской Федерации основаниями для применения на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военного положения являются агрессия против Российской Федерации либо ее непосредственная угроза. Иных оснований федеральным законодательством предусмотрено быть не может. Таким образом, эти основания носят исчерпывающий характер и не подлежат расширительному толкованию. Более того, при обсуждении законопроекта ФКЗ «О военном положении» в Государственной Думе возникал вопрос о целесообразности дополнения оснований введения военного положения внутригосударственными причинами. Полномочный представитель Президента России в Государственной Думе акцентировал внимание на отсутствии внутренних оснований для введения военного положения². Такое же мнение можно встретить и в научной литературе, где высказываются предложения о необходимости детальной разработки по-

¹ См.: Фатеев К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование). М. : Военный университет, 2004. С. 16.

² Стенограмма заседания Государственной Думы // Бюллетень № 125 (267). – 1997. – С. 26.

рядка реализации военного положения, но не его оснований, которые нуждаются лишь в конкретизации, поскольку они закреплены Конституцией Российской Федерации, а следовательно, носят исчерпывающий характер¹. Позволим себе не согласиться с подобным суждением по нескольким причинам. Во-первых, это положительный опыт нашего государства, когда вспыхнувшая гражданская война и параллельно осуществляемая иностранная военная интервенция поставили под непосредственную угрозу само существование государства, а не только его военную безопасность. И именно применением административно-правового режима военного положения по внутригосударственным причинам государство создало условия для победоносного отражения иностранной военной интервенции, а также мобилизации всех сил и средств государства на борьбу с внутренней контрреволюцией. И, во-вторых, целый комплекс угроз, посягающих на внутренние аспекты военной безопасности России. К таким угрозам можно отнести: попытки дестабилизации внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране; деятельность террористических организаций и отдельных лиц, направленную на подрыв суверенитета, нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, в совокупности с активным информационным воздействием на население, объектом которого являются молодые граждане страны, имеющим своей целью подрыв исторических, духовных и патриотических традиций в области защиты Отечества. Все перечисленное диктует необходимость проработать вопрос не только о конкретизации положений Конституции Российской Федерации об основаниях объявления военного положения, но и их уточнении.

В этой связи, учитывая важность своевременного реагирования на возникающие угрозы военной безопасности Российской Федерации, следует более детально остановиться на обстоятельствах, которые выступают в качестве оснований для реализации чрезвычайных мер военного положения. Другими словами, необходимо четко обозначить границы правового поля, за которое не должны выходить правоприменительные органы при возникновении военных угроз. Для этого кратко отметим основные формы реализации административно-правовых норм военного положения в рассматриваемых условиях. Прежде всего, принципиальной чертой правовых норм, сопровождающих введение военного положения, как и в целом норм административного права,

¹ См.: Пчелинцев С. В. Проблемы правового регулирования военного положения // Экстремальные ситуации, конфликты, согласие. М., 1998. С. 86.

выступает их императивность. В повседневных условиях, а тем более в условиях военного времени, все субъекты административных правоотношений находятся в строго определенной субординационной системе. Исходя из этого условия военного положения определяют приоритет нормативного формирования общеобязательных норм административного права и частично, запрещающих норм перед управомочивающими административно-правовыми нормами. Таким образом, условия военного положения предполагают выстраивание императивных категоричных норм, которые будут общеобязательны к исполнению и за нарушение которых, как правило, устанавливаются более жесткие меры юридической ответственности. На следующем этапе реализации военного положения, например при введении в действие определенных чрезвычайных мер, в силу вступают запрещающие административно-правовые нормы, которые призваны обеспечить выполнение режимных мероприятий и в свою очередь защищены от возможного несоблюдения. И, наконец, основной признак трансформации процедуры реализации норм административного права в условиях военного положения заключается в практически полном исключении из данного правового поля управомочивающих норм, которые предоставляли бы субъектам административных правоотношений возможность выбора вариантов возможного поведения из числа предложенных. В этом и заключается отмеченный выше императивный характер норм, касающихся реализации военного положения.

Таким образом, со всей очевидностью вытекает требование о необходимости заполнения административно-правового вакуума в данной правовой области, а устранение имеющихся административно-правовых пробелов возможно только путем соответствующего научного анализа имеющегося материала о военной безопасности. Одним из важных понятий военного положения является понятие «основания» его использования. Издание указа Президента Российской Федерации о введении данного административно-правового режима возможно только в том случае, когда налицо агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии. В целях исключения возможности введения военного положения в обстановке, когда данный административно-правовой режим не является единственно возможным административно-правовым средством устранения возникших военных угроз, ст. 3 ФКЗ «О военном положении» практически полностью позаимствовала и само понятие «агрессии» против Российской Федерации, и ряд наиболее типичным

примеров акта агрессии из Резолюции, принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН 14 декабря 1974 г.¹ Здесь необходимо отметить, что принятию этого важного международного документа предшествовала работа специально сформированного Комитета ООН по вопросу об определении агрессии, который в период с 11 марта по 12 апреля 1974 г. провел необходимую аналитическую работу и представил указанный проект на утверждение Генеральной Ассамблеи. Если провести параллель между этим документом международного характера и исследуемой нами темой, то становится очевидным, что Организация Объединенных Наций инициировала данную право-творческую инициативу в условиях мирного времени, адресовала его всему человечеству в целях поддержания международного мира и безопасности и принятия эффективных коллективных мер, для того чтобы не допустить наступления угрозы миру, а в случае, если превентивные меры не достигнут желаемого результата, то и подавления актов агрессии и других нарушений мира. Поэтому такая заблаговременность разработки подобного документа на международном уровне должна послужить ориентиром отечественному законодателю для разработки соответствующих правовых актов военного положения.

Понятие агрессии, содержащееся в Резолюции, позволяет выделить следующие признаки данного основания объявления военного положения:

- акт агрессии сопровождается применением вооруженных сил государства;
- объектами посягательства выступают суверенитет, территориальная неприкосновенность или политическая независимость другого государства;
- эти действия осуществляются в противоречие с уставом ООН;
- как объектом, так и субъектом посягательства может выступать не только единичное государство, но и группа государств;
- агрессия может сопровождаться официальным объявлением войны, либо осуществляться без объявления.

И в Резолюции, и в ФКЗ содержится ряд действий иностранного государства, которые независимо от объявления войны следует признавать актами агрессии. Перечень конкретных примеров акта агрес-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Определение агрессии» (принята 14 декабря 1974 г. на 29-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Действующее международное право / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 1997. Т. 2. С. 200–201.

сии не является исчерпывающим, поскольку Советом Безопасности ООН могут быть определены и другие акты, которые следует квалифицировать как агрессию.

Более проблемным видится определение другого основания объявления военного положения – непосредственной угрозы агрессии. Следует отметить, что данное основание предусмотрено в конституциях целого ряда государств. Например, согласно Конституции Германии (ст.ст. 115-а–115-й) военное положение может быть объявлено не только в случае агрессии, но и при угрозе вооруженной агрессии. Однако данное основание предусмотрено без определения содержания непосредственной угрозы агрессии, поскольку решение данного вопроса фактически делегировано высшим представительным органам власти Германии. Факт непосредственной угрозы агрессии должен в каждом конкретном случае констатироваться большинством голосов в бундестаге (по предложению федерального правительства и с одобрения бундесрата)¹.

Не в полной мере раскрыто данное понятие и в Федеральном конституционном законе «О военном положении». Так, в качестве непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации признаются действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права, которые непосредственно указывают на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации.

На наш взгляд, в качестве акта, квалифицируемого как непосредственная угроза агрессии Российской Федерации, можно рассматривать следующие обстоятельства:

- 1) объявление иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации;
- 2) необоснованную концентрацию вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на государственной границе Российской Федерации;
- 3) проведение в иностранном государстве (группе государств) мобилизации;
- 4) иные действия иностранного государства (группы государств), включая заявления, сообщения, демонстрацию силы, которые осуществляются в нарушение общепризнанных принципов и норм меж-

¹ Конституция ФРГ // Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 188, 212–216.

дународного права и реально указывают на подготовку к агрессии против Российской Федерации.

В середине 1960-х годов по инициативе ООН проводился обзор конституций 36 стран мира с целью выявления причин, побуждающих государства прибегать к чрезвычайному законодательству. В результате исследования были выявлены семь таких причин:

- 1) внешняя угроза (международные конфликты, войны, вторжения извне и т. п.);
- 2) гражданская война, восстание;
- 3) нарушение мира, публичного порядка и спокойствия;
- 4) угроза конституционному строю;
- 5) стихийное бедствие;
- 6) угроза экономической жизни всего государства или его отдельных регионов;
- 7) нарушение жизненноважных отраслей экономики или общественных служб¹.

Как видно из приведенного списка, большая часть оснований использования чрезвычайного законодательства – это обстоятельства внутригосударственного характера. Вместе с тем, при любом из приведенных условий происходит существенное нарушение установленного порядка функционирования субъектов административных правоотношений – и субъектов, и объектов данных правоотношений. Да и сама система государственного управления, которая является объектом исследования административно-правовой науки, подвергается серьезным изменениям. Применительно к реализации военного положения как средства обеспечения военной безопасности Российской Федерации можно говорить о трех уровнях государственного управления. Первый уровень включает в себя основные (общие) функции государственной управленческой деятельности. Ряд специалистов к основным функциям управления относят следующие: выработку и принятие управленческих решений, организацию, регулирование и корректирование, учет и контроль². Другие авторы отмечают, что в качестве основных функций управления надлежит рассматривать деятельность по прогнозированию, планированию, сбору и анализу информации, подготовке и принятию управленческих решений, организации, регулированию и коорди-

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs Study of the Right of Everyone to be Free from Arbitrary Arrest, Detention and Exile / V.N.Doc.E/CN.Y/826.Rev.1 (1965). P. 1984.

² См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). М., 1973. С. 207.

нации, контролю и оценке результатов¹. Иногда и внутри общих функций государственного управления выделяются отдельные подгруппы, например прогнозирование и планирование объединяются в познавательно-программирующие функции управления, а организация, регулирование и контроль – в организационно-регулирующие². Применительно к реализации военного положения отметим, что на сегодняшний день Российская Федерация должна в большей степени реализовать блок организационно-программирующих функций государственного управления (что соответствует статике либо неявной динамике военного положения), для того чтобы в полном объеме суметь при необходимости реализовать свои организационно-регулирующие функции (при переходе военного положения из статичного в динамичное состояние).

Ко второй группе функций управления в сфере реализации военного положения относятся специальные функции, напрямую связанные с отдельными аспектами обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Специалисты по-разному определяют круг специальных функций государственного управления. Одни авторы к данному блоку функций относят полномочия отдельных органов, например полиции. Так, А. П. Коренев к специальным функциям государственного управления относит обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности, охрану общественного порядка, осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и др.³ Встречается мнение относительно необходимости определения в качестве специальных управленческих функций тех полномочий, которые отнесены к исключительному ведению Российской Федерации⁴. Исходя из этого подхода к специальным функциям государственного управления по осуществлению военного положения следует отнести: реализацию внешней политики и международных отношений; решение вопросов войны и мира, обороны и безопасности; защиту таких важных в военном отношении объектов, как государственная граница, территориальное море, воздушное пространство, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации.

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М., 1972. С. 15.

² См.: Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / под ред. В. Д. Малкова. М., 1993. С. 126–138.

³ См.: Основы управления в органах внутренних дел / под ред. А. П. Коренева. М., 1999. С. 11–15.

⁴ См.: Кудашкин А. В. Военная служба в Российской Федерации. Теория и практика правового регулирования. СПб., 2003. С. 22.

Наряду с общими и специальными функциями государственного управления выделяются еще и вспомогательные функции, которые призваны обеспечить реализацию государственных управленческих функций первой и второй групп. К таким направлениям государственного управления в сфере реализации военного положения относятся хозяйственная, делопроизводственная, материально-техническая деятельность и др.¹

Таким образом, представленный анализ функций государственного управления в сфере реализации военного положения как одного из правовых способов обеспечения военной безопасности государства предполагает решение задач макро- и микроуровня. Чем более обобщена форма управленческой деятельности, тем более глобальная задача военного положения решается с ее помощью. И наоборот, прикладной характер, например специальных управленческих функций, позволяет решать конкретные задачи по применению военного положения на практике. Отсюда следует вывод, что взаимодействие каждой группы управленческих функций друг с другом и функциональное взаимодействие внутри отдельной группы происходят путем взаимного дополнения конкретной макрозадачи одной или несколькими микрозадачами, решаемыми на данном этапе функционирования. В этой связи необходимо подчеркнуть, что отстаиваемая автором позиция относительно необходимости заблаговременной разработки всего пакета документов о военном положении не только направлена на устранение имеющихся пробелов административного законодательства, но и преследует более глобальную цель защиты военной безопасности Российской Федерации при возникновении соответствующих угроз. Конечно, устранение имеющихся законодательных пробелов – важная государственная задача. Но если, по аналогии с Мишелем Фуко, предлагающим идеальное строение города представить в виде прямоугольника с главной улицей, разделяющей этот прямоугольник на два других прямоугольника и далее на более мелкие прямоугольники параллельными и перпендикулярными улицами², представить себе идеальную модель административно-правового регулирования военного положения, то картина должна выглядеть, по нашему мнению, именно таким образом. Совокупность всех общественных отношений в области военного положения, урегулированных нормами административного права, должна, как прямоуголь-

¹ См.: Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право. М., 1986. С. 137–145.

² Фуко М. Безопасность, территория, население. СПб. : Наука, 2011. С. 31–33.

ник, пересекаться прямой в виде глобальной задачи – обеспечение военной безопасности государства. Все остальные задачи, стоящие перед административно-правовым режимом военного положения, располагаются параллельно или перпендикулярно от этой основной задачи – медианы и являются производными от нее: защита прав и свобод человека в условиях военного времени, правотворческая деятельность в этой сфере, поддержание в необходимой готовности вооруженных сил и других формирований, обучение населения необходимым алгоритмам поведения и т. д. Все производные задачи окажутся невыполнимыми в том случае, если не будет обеспечена военная безопасность государства. Таким образом, весь комплекс общественных отношений, связанных с реализацией военного положения, представляет собой подобный правильный прямоугольник, который в свою очередь разделен на определенные сектора, отличающиеся по размеру в зависимости от значимости той или иной группы общественных отношений. Однако независимо от этой значимости о цельности всего административно-правового института военного положения можно говорить только при наличии всех, даже самых незначительных его составляющих.

Подводя итог данному разделу, отметим, что, учитывая природные и географические характеристики Российской Федерации, которые во многом оказывают существенное влияние на жизнеобеспечение всего мирового сообщества, наше государство было и всегда будет объектом интересов других стран. Назвав суверенитет Российской Федерации абсолютно необходимым условием существования нашего государства, Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 г. подчеркнул, что необходимо «...с уважением относиться к законным интересам всех участников международного общения. Только тогда не пушки, ракеты или боевые самолеты, а именно нормы права будут надежно защищать мир от кровопролитных конфликтов»¹. Именно поэтому военная безопасность России имеет всеобъемлющий и комплексный характер. Безопасность России уже не может заключаться только в требовании создать и удержать неприкосновенность ее границ, ее территории. Очевидным стал тот факт, что необходимо не только предотвратить, сдержать агрессию, но и создать условия для утверждения гарантий свободного развития народов и страны по пути прогресса в соответствии с сегодняшними изменениями современной цивилизации.

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/47173> (дата обращения: 15.07.2015).

4.3. Роль органов внутренних дел в реализации режима военного положения

Административно-правовая концепция военного положения предполагает представление данного административно-правового режима в триедином понимании: как института науки административного права, как элемента административного законодательства, а также как способа обеспечения безопасности Российской Федерации. Чтобы исследовать ее в полной мере, необходимо рассмотреть полномочия тех участников данной группы правоотношений, кто в условиях военного времени не просто не утрачивает части своих прав и обязанностей, но чьи полномочия могут быть существенно расширены в рассматриваемых условиях. К таким субъектам административных правоотношений, выступающим от имени государства, а следовательно, наделенным в условиях военного положения рядом дополнительных властных полномочий, относятся и сотрудники органов внутренних дел. В этой связи представляется необходимым проанализировать их административно-правовой статус в условиях военного положения, а также определить возможности расширения их административной правосубъектности. Актуальности данной проблеме придает то обстоятельство, что сотрудники органов внутренних дел и в условиях мирного времени обладают полномочиями государственно-властного характера. Это обусловливается спецификой решаемых ими задач по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности. Очевидно, что в условиях военного времени повседневный круг задач органов внутренних дел не только не сокращается, но и подлежит значительному расширению. Поэтому в данной части работы мы проанализируем полномочия сотрудников органов внутренних дел в условиях военного положения путем исследования практики использования сил и средств органов внутренних дел в реализации чрезвычайных мер военного положения в различные исторические периоды развития нашего государства с преломлением к современному административному законодательству, а также задачам, которые на сегодняшний день стоят перед правоохранительными органами Российской Федерации.

В начале XX в. одним из первых попытался осмыслить место и роль полиции в проведении в жизнь чрезвычайных мер военного положения В. М. Гессен – известный русский юрист, автор одной из первых монографических работ по исключительному законодатель-

ству. Он обращал особое внимание на недопустимость чрезмерного расширения полномочий «полицейских властей», под которыми отчасти понимал должностных лиц не только непосредственно полиции, но и любого другого органа государственной власти, наделенного правом применения мер административного принуждения. Заслуживает внимания достаточно подробный анализ мер административного принуждения, называемых автором «нормальными полномочиями полицейской власти»¹. Однако, на наш взгляд, такое пристальное внимание к ним может быть объяснено тем, что в условиях чрезвычайных административно-правовых режимов указанные «нормальные» полномочия могут быть существенно расширены. К повседневным мерам административного принуждения автор относит административный надзор полиции, административный (полицейский) арест, административную высылку и ссылку, применение огнестрельного оружия (вооруженную охрану).

Административный надзор полиции. Данная мера принуждения, известная и современному законодательству Российской Федерации, но в более усеченном формате², анализируется в работе исходя из четырех наиболее типичных для того времени форм: 1) административный надзор, являющийся дополнительным наказанием, влекущим запрет поднадзорному менять место жительства, а также проживание в отдельных (крупных, столичных) городах; 2) особый административный надзор, применяемый как мера недопущения уклонения виновного от следствия и суда. Данный вид надзора реализуется путем различных действий, например подписки о невыезде, домашнего ареста, заключения под стражу; 3) негласный надзор полиции, который осуществляется повсеместно, вследствие чего не всегда включает в себя действия принудительного характера. Однако применительно к чрезвычайным административно-правовым режимам представляет интерес одна из форм подобного негласного надзора, иногда именуемая «политическим» надзором. Последний активно применялся в отношении лиц, привлекавшихся к ответственности за государственные преступления, а позднее, в 1930-е годы, получил распространение повсеместно. Негласный «политический» надзор носил ярко выраженный принудительный характер, когда в предусмотренных законом

¹ Гессен В. М. Указ. раб. С. 5–73.

² Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Российская газета. – 2011. – 8 апр.

случаях (поступление в высшее учебное заведение, трудоустройство и др.) требовались документы о проверке благонадежности человека; 4) гласный административный надзор, который устанавливался в административном порядке в целях предупреждения преступлений антигосударственной направленности. Чаще всего подобный вид надзора устанавливался за лицами, подвергнутыми административному выдворению (высылке и ссылке), однако мог быть установлен и по месту основного проживания лица.

Установление в отношении лица гласного административного надзора ограничивало его административную правосубъектность. В частности, ограничивалась его свобода передвижения вплоть до изъятия у поднадзорного документов, удостоверяющих личность, и выдачи ему маршрута возможного перемещения. Ограничивалась неприкосновенность жилища поднадзорного, что выражалось в возможности полицейского осуществлять проверки на дому, производить обыски и выемки. Вводилась цензура переписки, вплоть до полного запрета переписки. Запрещалось занятие определенной деятельностью и замещение ряда должностей, касающихся государственной службы, исключалась возможность выступать публично.

Административный (полицейский) арест. Принципиальным отличием так называемого полицейского ареста от административного ареста в современном его понимании является внесудебный характер ареста и его превентивная направленность. Обращает на себя внимание отсутствие в анализируемой работе четкой границы между полицейским арестом и задержанием. В. М. Гессен приводит в качестве адресата полицейского ареста лиц, которые не совершили административное правонарушение, называя таковыми «пьяных», лиц «буйствующих и бесчинствующих на улице», что в современной России составляет самостоятельный состав административного правонарушения. Следовательно, применение ареста не может рассматриваться в данных примерах как предупредительная мера, а является мерой административного наказания. После осуществления «полицейского ареста» (что в КоАП РФ соответствует административному задержанию) лицо должно было быть передано в судебные органы для рассмотрения дела по существу.

Административная высылка и ссылка. Интересно мнение В. М. Гессена о различии между высылкой и ссылкой. Так, под высылкой (или экстернированием) он понимает принудительное перемещение лица из определенного места с использованием мер админи-

стративного принуждения. Ссылка (или интернирование) – это принудительное водворение лица в определенное место. Подобная принудительная мера и сегодня сравнительно часто, наряду с чрезвычайными условиями функционирования государства, используется и как повседневная мера административного наказания. Так, в качестве чрезвычайной меры она предусмотрена в виде интернирования (изоляции) граждан иностранного государства, воюющего с Россией, в п. 16 ст. 7 ФКЗ «О военном положении». В качестве административного наказания подобная принудительная мера применяется в соответствии со ст. 3.10 КоАП РФ в форме административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Вместе с тем, принципиальным отличием рассматриваемых В. М. Гессеном мер принуждения от приведенных современных аналогов является то, что действующее российское законодательство допускает подобные меры только в отношении граждан иностранного государства. В то же время исключительное положение начала XX в. предполагало их применение в отношении граждан своей страны, признанных «неблагонадежными» по политическим мотивам либо по причине своего противоправного поведения. Современное законодательство предусматривает в повседневных условиях принятие решения об административном выдворении исключительно в судебном порядке. В условиях военного положения интернирование (изоляция) осуществляется в соответствии с указом Президента Российской Федерации. В условиях исключительного положения правом инициирования вопроса о назначении административной высылки или ссылки обладали представители местной администрации, а окончательное решение по данному вопросу принимало Особое совещание, которое формировалось в структуре Министерства внутренних дел, т. е. органа исполнительной власти.

Современное международное право предусматривает запрет высылки лица (как индивидуальной или коллективной меры) с территории государства, гражданином которого оно является, равно как и запрет на лишение права на въезд на территорию государства, гражданином которого оно является¹. Также запрещается коллективная высылка ино-

¹ Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней» ETS № 046 (Страсбург, 16 сентября 1963 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 20, ст. 2143.

странных граждан. Вместе с тем, право на свободу передвижения может быть ограничено в предусмотренных законом случаях, необходимых в демократическом обществе в целях обеспечения национальной безопасности или общественного спокойствия, охраны общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Более того, Римский статут международного уголовного суда от 17 июля 1998 г.¹, в ст. 7 относит депортацию или насильственное перемещение населения к преступлениям против человечности. Под депортацией или насильственным перемещением населения Статут понимает насильственное перемещение лиц, подвергшихся выселению или иным принудительным действиям, из района, в котором они законно пребывают, в отсутствие оснований, допускаемых международным правом. В ст. 8 этого документа незаконная депортация или перемещение, равно как и лишение свободы, отнесены и к категории военных преступлений. Данная международно-правовая норма охраняется Уголовным кодексом Российской Федерации, который в ст. 356 отнес депортацию гражданского населения, наряду с применением в вооруженном конфликте иных средств и методов, запрещенных международными договорами Российской Федерации, к запрещенным средствам и методам ведения войны, с установлением наказания в виде лишения свободы на срок до 20 лет. Процедура депортации, под которой понимается принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации, предусмотрена в ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»².

Представляет интерес такой вид высылки, выделяемый В. М. Гесенем, как высылка иностранных граждан за границу. По справедливому замечанию автора, данная форма высылки (соответствующая указанной выше современной депортации) – достаточно сложное явление, которое состоит в удалении иностранного гражданина за пределы России по решению Министра внутренних дел или Военного министра. Каждый случай подобной депортации должен быть всесто-

¹ Текст Римского статута, распространенного в качестве документа A/CONF.183/9 от 17 июля 1998 г. с изменениями на основе протоколов от 10 ноября 1998 г., 12 июля 1999 г., 30 ноября 1999 г., 8 мая 2000 г., 17 января 2001 г. и 16 января 2002 г. Статут вступил в силу 1 июля 2002 г.

² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2002. – 31 июля.

ронне исследован, поскольку может сопровождаться международными конфликтными ситуациями. В процессе высылки иностранного гражданина за границу возникали две сложные правовые ситуации: во-первых, иностранный гражданин мог не покинуть территорию России, поскольку за ряд нарушений ему могло быть предоставлено право самостоятельного следования за пределы государства; во-вторых, правительство принимающего государства могло отказаться принимать данного иностранного гражданина. В этом случае допускалось исключение из общего правила высылки за границу, при котором по решению Министра внутренних дел иностранцу разрешалось проживать в строго определенной местности, которая устанавливалась каждые 3 года.

Применение огнестрельного оружия (вооруженная охрана). Отнесение автором права сотрудника полиции применять огнестрельное оружие к «нормальным» полицейским полномочиям далеко не случайно. Несмотря на то, что государство наделяет данным правом исключительно сотрудников полиции и в строго определенных законом случаях, а также учитывая очевидную чрезвычайность применения данной принудительной меры, все-таки подобное право полицейского нельзя рассматривать только в рамках его чрезвычайных полномочий, поскольку оно и сегодня регламентировано обычным нормативным правовым актом – ФЗ «О полиции».

В качестве положительного примера правовой регламентации права «вооруженной защиты» В. М. Гессен приводит положения английского законодательства XIX в., в соответствии с которым в качестве оснований применения огнестрельного оружия выступают следующие составляющие элементы: «мятежная или бунтовщическая толпа», состоящая из 12 и более человек; предложение судьи, в исключительные полномочия которого входит принятие решения о применении огнестрельного оружия, мирно разойтись; предоставление митингующим временного интервала в один 1 для выполнения данного требования; если по истечении часа толпа не расходится, судья имеет право отдать приказ войскам «стрелять в бунтовщиков или атаковать их холодным оружием»¹. Обращает на себя внимание тот факт, что право применения огнестрельного оружия, анализируемое автором на рубеже XIX–XX вв., не относится исключительно к полномочиям полиции в ее современном понимании. Для охраны общественного порядка и обеспечения общественного спокойствия главы

¹ Гессен В. М. Указ. раб. С. 53–57.

муниципалитетов могли привлекать не только полицию, но и воинские формирования, руководство которых в каждом конкретном случае самостоятельно принимало решение о необходимости применения огнестрельного оружия. Об этом автор прямо говорит, разделяя полномочия по использованию «вооруженной защиты» на две формы: 1) применение огнестрельного оружия непосредственно («полицейскими и жандармскими чинами»); 2) призыв войск.

Основания применения огнестрельного оружия полицейскими во многом схожи с современными. Так, полицейскому предоставлялось право применить оружие для отражения любого нападения, включая невооруженное нападение, при отсутствии других способов противодействия такому нападению; для защиты третьих лиц от нападения, угрожающего их жизни, здоровью или неприкосновенности; для задержания лиц, сбежавших из-под стражи, либо преступника, сопротивляющегося задержанию. В случае возникновения оснований для применения огнестрельного оружия полицейский обязан трижды (!) предупредить преступника о таком намерении, за исключением случаев, когда промедление в применении оружия может угрожать жизни полицейского или гражданина. В качестве основания для призыва войск гражданскими властями рассматривались в основном массовые беспорядки при недостаточности полицейских сил для наведения порядка. Все остальные случаи призыва войсковых соединений продиктованы отсутствием в структуре правоохранительных органов соответствующих специальных служб, которые в современной России выполняют те или иные полномочия. Речь идет о таких основаниях, как тушение пожаров, борьба со стихийными бедствиями, присутствие при исполнении судебных приговоров, содействие судебным органам, сопровождение государственного транспорта и имущества. Интересно положение законодательства, которое запрещало войскам в процессе пресечения массовых беспорядков производить выстрелы вверх либо использовать холостые патроны. Такие запреты расценивались дореволюционным законодателем как профилактическая мера, направленная на создание у митингующей толпы ощущения неотвратимости наказания. В. М. Гессен отмечает: «...в словах Государственного Совета слышен отзвук давно отживших воззрений: как можно скорее расстрелять неповинующуюся — не всегда «бунтующую» — толпу для того чтобы другим неповадно было».

Рассмотренные четыре вида «нормальных» полицейских полномочий, по мнению В. М. Гессена, являются вполне достаточными для

выполнения полицией своих повседневных обязанностей. Исходя из этого, автор высказывает мнение относительно недопустимости переноса ряда полномочий государственных органов из разряда чрезвычайных к разряду нормальных, повседневных. Следует согласиться с автором в том, что рассмотренные категории принудительных полномочий полиции, закрепленные в обычных, не чрезвычайных законах, являются вполне самодостаточными, а сравнивая их с современными полномочиями полиции, нередко и избыточными, для того чтобы на протяжении столь длительного времени использовать нормы чрезвычайного законодательства, тем самым еще более расширяя сферу исключительных полномочий.

В. М. Гессен выражает категорическое несогласие с высказываниями того времени относительно возможности введения военного положения по обстоятельствам внутригосударственного характера. Он считает недопустимым обоснование подобных мер высказыванием «гражданская война – это тоже война». К сожалению, более поздняя практика противодействия агрессии государства, например годы Гражданской войны первой четверти XX в., сопровождающиеся иностранной военной интервенцией; события 1990-х годов на территории Чеченской Республики, входящей в состав Российской Федерации, или 2013–2015 гг. на территории Украины, показывает, что многие военные конфликты, именуемые внутренними или гражданскими, не обходятся без вмешательства со стороны иностранных государств в виде значительного количества солдат-наемников, поставляемого вооружения и денежных средств, да и просто политической поддержки. Поэтому сегодня не вполне приемлема такая позиция В. М. Гессена относительно внутригосударственных конфликтов, что неизбежно ставит вопрос о более глубоком исследовании оснований для применения соответствующих административно-правовых режимов вплоть до формирования предложений о необходимости дополнения подобных оснований и обстоятельствами внутригосударственного характера. В этом случае применение для пресечения внутренних вооруженных конфликтов не только подразделений органов внутренних дел, но и специальных подразделений Минобороны России будет не только оправданно, но и правомерно. В продолжение указанного вопроса следует выделить принципиальное положение относительно права уполномоченных государственных органов на объявление специальных административно-правовых режимов в зависимости от обстоятельств их введения и масштабов соответствующего бедствия. Ис-

ключительным правом объявления конституционно закрепленных режимов военного положения и чрезвычайного положения наделен Президент Российской Федерации. Вместе с тем, некоторые специальные административно-правовые режимы могут вводиться и иными установленными законодательством должностными лицами. Так, например, режим контртеррористической операции объявляется руководителем федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иным должностным лицом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области обеспечения безопасности, либо руководителем территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение. В случае если проведение контртеррористической операции требует значительных сил и средств и охватывается территория, на которой проживает значительное число людей, руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области обеспечения безопасности, уведомляет о введении правового режима контртеррористической операции и о территории, в пределах которой она проводится, Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации и при необходимости иных должностных лиц¹. Исходя из приведенного примера может возникнуть предположение относительно возможности использования при определении субъекта объявления того или иного административно-правового режима так называемого правила поглощения более юридически значимого режима (военное положение) менее значимым (режим контртеррористической операции). Иными словами, если Президент Российской Федерации наделяется правом объявления военного положения, предусмотренного Конституцией Российской Федерации и регламентируемого федеральным конституционным законом, то он автоматически может быть наделен и правом объявления иных режимов, закрепленных на уровне федеральных законов. На наш взгляд, такое понимание административно-правовых

¹ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О противодействии терроризму» // Парламентская газета. – 2006. – 10 марта.

норм в данном случае недопустимо, поскольку статья закона содержит четко определенное должностное лицо, уполномоченное на объявление соответствующего административно-правового режима, и расширительному толкованию данное положение не подлежит.

Введение военного положения, а также чрезвычайная обстановка военного времени на любом историческом отрезке развития нашего государства требовали трансформации функций и задач правоохранительных органов, в том числе органов внутренних дел. Обобщенно можно говорить о перераспределении функций органов внутренних дел в условиях военного положения в части их милитаризации. Это требовало дополнения функций органов внутренних дел и использования их сил и средств для решения задач как повседневного характера (охраны общественного порядка и борьбы с преступностью), так и для участия в непосредственных боевых действиях. Компетентностные трансформации милиции в условиях военного времени впервые в истории отечественного административного законодательства регламентировались принятым 3 апреля 1919 г. декретом СНК «О советской рабоче-крестьянской милиции». Наряду с закреплением понятия милиции как «особой вооруженной организации, призванной не только охранять порядок в тылу, но и вместе с РККА участвовать в боевых действиях на фронте»¹, декрет вводил для сотрудников милиции обязательное военное обучение и воинскую дисциплину, а в городах, находящихся под угрозой агрессии со стороны белогвардейцев, предписывался перевод милиции на казарменное положение и полное переподчинение ее органам военного управления.

В период Великой Отечественной войны в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности осуществлялся целый комплекс организационных и правовых мероприятий, непосредственная реализация которых возлагалась в том числе на органы внутренних дел. В их ряду следует назвать процедуру регулирования рабочего времени предприятий и учреждений, а также ограничение, вплоть до полного запрета, организации и проведения массовых мероприятий, введение комендантского часа, т. е. запрета появления на улице в определенное время, а также установление норм отпуска населению продовольственных и промышленных товаров. К принудительным мерам данной группы следует отнести введение либо ужесточение действующих мер административного принуждения: ограничивалось уличное движение; расширялся перечень оснований произ-

¹ СУ РСФСР. – 1919. – № 13, ст. 133.

водства обыска, досмотра и административного задержания; ограничивался или запрещался въезд и выезд в местности, объявленные на военном положении. В качестве меры административного принуждения в рассматриваемый период активно применялась административная высылка лиц, признанных социально опасными либо в связи с их преступной деятельностью и связями с преступной средой. Административные высылки осуществлялись в соответствии с заранее составленными НКВД и санкционированными прокуратурой списками таких лиц. Как правило, подобная чрезвычайная мера применялась в крупных городах – Москве, Ленинграде, Киеве. В частности, командующий Московским военным округом 4 июля 1941 г. приказал выслать подобных лиц из Москвы и ее окрестностей¹.

Учитывая сложнейшие условия противодействия внешней агрессии, государство вынужденно пошло на ограничение отдельных прав граждан. Расширяя полномочия органов военного управления, в Москве и Ленинграде 25 июня² и 27 июня³ 1941 г. соответственно начальниками гарнизонов были изданы приказы, направленные на усиление мер по охране общественного порядка и обеспечению государственной безопасности. Этими приказами запрещалась кино- и фотосъемка без соответствующего разрешения коменданта, перемещение по территории города без специального пропуска в период с 24 часов до 4 часов утра не прописанных в городе лиц, въезд в Москву и Ленинград. При этом в Ленинграде запрещался еще и выезд из города. Он разрешался только лицам, находящимся в командировке по распоряжению центральных органов государственной власти. Контроль и организация исполнения указанных требований возлагались на представителей военной комендатуры и сотрудников милиции.

Чрезвычайные условия войны потребовали от государственных органов разработки нормативной правовой базы, которая отвечала бы этим обстоятельствам и стала бы правовой основой соблюдения законности и обеспечения правопорядка. Данная задача в годы войны решалась по двум направлениям. Во-первых, были приняты законы, повышающие уголовную ответственность за отдельные виды преступлений. К таким законодательным мерам, в частности, относилось ужесточение санкций за разглашение государственной тайны⁴, хище-

¹ См.: Курицын В. М. Права и свободы граждан в годы Великой Отечественной войны. // Советское государство и право. – 1987. – № 5. – С. 126–130.

² Вечерняя Москва. – 1941. – 26 июня.

³ Ленинградская Правда. – 1941. – 28 июня.

⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1943. – № 49.

ние социалистической собственности¹, а также за несоблюдение требований трудовой мобилизации². Во-вторых, отдельные виды уголовных деяний были криминализированы с учетом складывающейся чрезвычайной обстановки: с 6 июля 1941 г. уголовной ответственности подвергались лица, распространяющие ложные и провокационные слухи, возбуждающие панику населения³. Постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 8 января 1942 г. в качестве отягчающих вину обстоятельств были признаны хищения личного имущества граждан в условиях воздушных налетов неприятеля, а также при оставлении населенного пункта в связи с приближением врага. Если указанные действия совершались ранее судимыми за кражи лицами, то они квалифицировались как бандитизм⁴. По аналогии с периодом Гражданской войны и иностранной военной интервенции в условиях Великой Отечественной войны нашла широкое применение уголовная ответственность без вины. Так, например, в соответствии с постановлением ГКО от 11 октября 1942 г. № 2401 СС, предусматривающим ответственность в отношении дезертиров, занимающихся бандитизмом, вооруженными грабежами и контрреволюционной деятельностью, ответственности подвергались не только субъекты указанных преступлений, но и члены их семей.

В рассматриваемых условиях органы внутренних дел, наряду с выполнением повседневных задач, характерных для мирного времени, вынуждены были решать и специфические задачи. В большей степени дополнительные обязанности сотрудников органов внутренних дел были обусловлены необходимостью реализации мер вводимого административно-правового режима военного положения. После объединения 20 июля 1941 г. Народного комиссариата государственной безопасности СССР с Народным комиссариатом внутренних дел⁵ усилия государства в противодействии вражеской агентуре и борьбе с преступностью были сконцентрированы в одном органе.

Привлечение сотрудников органов внутренних дел к выполнению задач военного положения потребовало принятия мер по равномерному распределению органов и конкретных сотрудников НКВД между центральным аппаратом и регионами. Приказом НКВД СССР от 16 июля 1941 г. в целях обеспечения бесперебойной работы органов

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1942. – № 26.

² Там же. – № 2, № 5, № 38.

³ Там же. – 1941. – № 32.

⁴ Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР. М., 1942. С. 10–11.

⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1941. – № 33.

НКВД в условиях военного времени службы и подразделения НКВД передислоцировались из Москвы (с оставлением в столице минимального числа сотрудников) и были размещены в Куйбышеве, Чкалове, Уфе, Саратове, Кирове, Свердловске, Казани и других городах¹.

Для решения задач военного положения широко использовались возможности общественных формирований правоохранительной направленности и отдельных граждан. Указанные мероприятия осуществлялись по нескольким направлениям. В условиях военного времени значительно увеличилась и активизировалась деятельность вражеской агентуры, преследующей цели совершения диверсионных актов на объектах военной и транспортной инфраструктуры, а также распространения информации, вызывающей панику среди мирного населения. Так, в 1941 г. по сравнению с 1939 г. количество указанных фактов увеличилось в 14 раз², в 1942 г. – в 31 раз, в 1943 г. – в 43 раза³.

Реакцией государства, направленной на борьбу с отмеченными явлениями, стало принятие 24 июня 1941 г. постановлений СНК СССР «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами противника в прифронтовой полосе», а также «Об охране предприятий и учреждений и создании истребительных батальонов»⁴. Указанные акты предписывали создание специальных добровольческих военизированных формирований, комплектуемых из числа сотрудников партийных и комсомольских органов. Перед истребительными батальонами ставились следующие задачи: выявление и уничтожение парашютистов и диверсантов противника с использованием связи с гражданским населением конкретной местности; охрана промышленных предприятий, железнодорожных сооружений, электростанций, мостов и других важных военно-хозяйственных объектов. Функции по руководству и формированию истребительных батальонов возлагались на НКВД СССР. О распространенности создания подобных формирований свидетельствует статистика – уже в течение первого месяца войны было сформировано около 1800 истребительных батальонов численностью 328 тыс. чел.⁵

¹ ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 1. Д. 1. Л. 516.

² Часовые советских границ: краткий очерк истории пограничных войск СССР. М., 1983. С. 178.

³ Пограничник. – 1965. – № 5. – С. 6.

⁴ История Великой Отечественной войны СССР 1941–1945 гг. М., 1961. Т. 2. С. 231.

⁵ Некрасов В. Ф. На страже интересов Советского государства. М., 1983. С. 98.

Чрезвычайные обстоятельства военного времени обусловили необходимость расширения стоящих перед истребительными батальонами задач. Они стали привлекаться к таким мероприятиям, как оказание помощи территориальным и транспортным органам милиции в области охраны общественного порядка, в том числе во время вражеских авиационных налетов, оказание содействия по охране государственного и общественного имущества от мародеров, совместное несение службы с сотрудниками органов государственной безопасности по выявлению и задержанию шпионов¹.

Помимо истребительных батальонов, огромный вклад в реализацию функций милиции в военных условиях внесло гражданское население. Как правило, подобное содействие осуществлялось путем создания специализированных групп по охране общественного порядка. Подобные группы были организованы в каждом городском отделе милиции и, по сути, выполняли функции фильтрационного пункта. Иными словами, они занимались организацией и осуществлением профилактических мероприятий в отношении лиц, передвигающихся с территорий, где ведутся военные действия, в целях выявления дезертиров, вражеских агентов и недопущения их проникновения в тыл под видом беженцев и вынужденных переселенцев². Необходимо отметить, что подобные общественные формирования действовали достаточно эффективно. Так, например, с 1941 г. по 1942 г. ими были изъяты из незаконного оборота 188 пулеметов, 117696 винтовок, 4670 револьверов и огромное количество боеприпасов³.

Таким образом, анализ деятельности органов внутренних дел в условиях военного положения наглядно показывает широкий круг стоящих перед ними задач, многоаспектность и комплексность правовых проблем, решаемых в условиях военного времени. Современное административное законодательство, к сожалению, содержит только фрагментарные нормы, касающиеся функционирования органов внутренних дел в условиях военного положения. Вместе с тем, на наш взгляд, анализ действующих нормативных правовых актов с определенным преломлением их предписаний к условиям военного времени позволяет определить основные задачи органов внутренних дел в рассматриваемых условиях. Основопологающим нормативным правовым актом, регламентирующим административно-правовой ста-

¹ История Великой Отечественной войны СССР 1941–1945 гг. С. 244.

² Солдатский подвиг милиции. Волгоград, 1968. С. 47.

³ История советской милиции. М., 1977. Т. 2. С. 92.

туса полиции, является Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». В нем определяются основные направления деятельности полиции. Не вызывает сомнения тот факт, что каждое из 12 направлений деятельности полиции в условиях военного положения не только не теряет своей актуальности, но и приобретает большее значение. Ведь именно в условиях военного времени становятся более уязвимыми права участников правоотношений. В связи с этим актуализируются следующие направления деятельности полиции: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; охрана имущества и объектов и др. Наряду с этим, Федеральный закон «О полиции» содержит ряд правовых норм, напрямую указывающих на необходимость привлечения органов внутренних дел к реализации чрезвычайных мер военного положения. Вместе с тем, такие нормы сформулированы настолько абстрактно, что нуждаются в конкретизации в подзаконных нормативных правовых актах. В частности, закон содержит положение, в соответствии с которым по решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности (ч. 2 ст. 2). Ряд подобных полномочий нашел непосредственное отражение в ст. 12, подробно регламентирующей обязанности сотрудников полиции. Так, сотрудники полиции обязаны в случае возникновения чрезвычайной ситуации принимать неотложные меры для спасения граждан, охраны имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий (п. 7 ст. 12); принимать участие в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов (п. 17 ст. 12); и, наконец, участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычай-

чайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях (п. 29 ст. 12). Таким образом, включая в перечень обязанностей полиции задачу обеспечения режима военного положения, законодатель, с одной стороны, относит органы внутренних дел к субъектам реализации военного положения, с другой – ставит перед федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере внутренних дел, задачу по определению порядка выполнения данной обязанности, возложенной на полицию, поскольку это не входит в круг регулирования ни федерального закона, ненормативного правового акта Президента Российской Федерации или нормативного правового акта Правительства Российской Федерации. Еще большую проблемность данному вопросу придает то обстоятельство, что в Федеральном законе «О полиции» деятельности данных подразделений в условиях военного положения посвящены только указанные выше нормы, а также норма п. 31 ст. 13, которая предоставляет сотрудникам полиции право применять в период действия военного или чрезвычайного положения, а также в период проведения контртеррористической операции меры и временные ограничения, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами. Больше по тексту закона ссылок на возможность участия органов внутренних дел в реализации режима военного положения не содержится – ни в статьях, посвященных отдельным мерам административного принуждения, ни в основаниях применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Например, ст. 16, предусматривающая возможность оцепления (блокирования) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов, несмотря на достаточно широкий перечень оснований применения данной принудительной меры, по непонятным причинам не содержит такого основания, как ограничение или запрет въезда на территорию, где объявлено военное положение, и выезда с нее. В то же время, на наш взгляд, именно реализация данной меры – одна из первых и самых простых задач органов внутренних дел в рассматриваемых условиях. Поэтому говорить о подробной регламентации иных (более сложных в процессуальном и процедурном аспекте) мер в настоящее время, к сожалению, не приходится.

Таким образом, с учетом авторской административно-правовой концепции военного положения считаем целесообразным определить следующие основные направления деятельности органов внутренних дел в условиях военного положения.

Административно-правовой режим военного положения, вводимый в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии, влечет кардинальное изменение задач органов внутренних дел путем возложения на их сотрудников целого комплекса дополнительных обязанностей. В рассматриваемых условиях основные силы и средства органов внутренних дел должны быть сосредоточены на следующих направлениях:

- поддержание особого режима въезда на территорию Российской Федерации и выезда из нее, а также ограничение передвижения по ее территории;

- охрана важных государственных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и окружающей природной среды;

- пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований, террористической и диверсионной деятельности;

- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

- участие в спасении и эвакуации населения, проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

- осуществление выполнения оперативно-служебных и служебно-боевых задач в условиях военного положения в соответствии с федеральным законодательством;

- организация взаимодействия с воинскими частями, другими воинскими формированиями, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Каждое из указанных направлений предполагает целый комплекс обеспечительных мероприятий, которые могут как дополнять имеющиеся полномочия органов внутренних дел в целом, и полиции в частности, так и вводить принципиально новые задачи, которые нуждаются в должном административно-правовом регулировании. К таким неурегулированным направлениям следует отнести следующие.

1. Реализация комплекса мероприятий по запрещению нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время (комендантского часа). Данное направление предполагает осуществление мер, направленных на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности на улицах и в иных общественных местах

в городах и других населенных пунктах. На наш взгляд, с использованием средств массовой информации необходимо довести до сведения населения информацию о запрете нахождения граждан на улицах и в общественных местах в ночное время. Учитывая опыт установления административной ответственности в отдельных субъектах Российской Федерации, «ночным временем» признается, как правило, временной отрезок с 23 до 7 часов утра. Так, например, ст. 10.1 Закона Орловской области «Об ответственности за административные правонарушения», регламентирующая ответственность за нарушение тишины и спокойствия граждан в ночное время, устанавливает временной отрезок с 23 до 7 часов утра по местному времени¹. Такой же временной отрезок признается «ночным временем» и Законом г. Москвы от 12 июля 2002 г. № 42 «О соблюдении покоя граждан и тишины в ночное время в городе Москве»². Таким образом, по аналогии с указанными нормами с 23:00 до 7:00 местного времени с учетом дислокации органа внутренних дел возможно участие сотрудников полиции в обеспечении условий комендантского часа. Очевидно, что с учетом складывающейся обстановки время запрещения нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах может быть скорректировано в соответствующем указе Президента Российской Федерации и варьироваться, например, промежутком с 22 до 6 часов по местному времени. В рамках реализации данного комплекса мероприятий сотрудники органов внутренних дел должны оказывать помощь военному командованию в контроле за соблюдением населением запрета нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток.

В процессе реализации комендантского часа сотрудники органов внутренних дел должны реализовывать (совместно с органами исполнительной власти и военного управления) мероприятия, в том числе принудительного характера, связанные с осуществлением при необходимости проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств; при необходимости на основаниях, установленных законодательством, задерживать граждан и транспортные средства. По каждому

¹ Закон Орловской области от 6 июня 2013 г. № 1490-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения» (в ред. Законов Орловской области от 02.11.2013 № 1558-ОЗ, от 04.12.2013 № 1573-ОЗ, от 20.12.2013 № 1577-ОЗ, от 13.10.2014 № 1660-ОЗ, от 10.11.2014 № 1692-ОЗ).

² См.: ст. 2 Закона г. Москвы от 12 июля 2002 г. № 42 «О соблюдении покоя граждан и тишины в ночное время в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. – 2002. – № 8.

факту административного задержания необходимо производить предварительные проверки, а также принимать меры, предусмотренные законодательством о военном положении.

Участие в реализации комендантского часа влечет значительное расширение задач как всей системы органов внутренних дел, так и ее отдельных служб. В частности, участковые уполномоченные полиции организуют регулярные проверки обслуживаемого административного участка, в частности подъездов домов, чердачных и подвальных помещений, пустующих строений, для выявления лиц, представляющих оперативный интерес. Комплексные силы органов внутренних дел, задействованные по единой дислокации, обеспечивают контроль за соблюдением режима светомаскировки на территории обслуживания, в том числе в жилом секторе, административных зданиях, зданиях органов внутренних дел.

2. Реализация комплекса мероприятий по запрещению продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установлению особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков, изъятию у граждан и организаций оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, изъятию у организаций боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ.

Введение военного положения на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях является юридическим фактом, который, с одной стороны, служит основанием для возникновения новых групп административных правоотношений, с другой – прекращает либо видоизменяет другие, ранее действовавшие административные правоотношения. Рассматриваемая мера относится ко второй группе последствий введения военного положения, поскольку наглядно демонстрирует трансформацию имевшихся ранее отношений. Реализация данного комплекса мероприятий ставит перед органами внутренних дел ряд принципиально важных задач. В частности, необходимо организовать мероприятия по приему на хранение юридическими лицами и гражданами оружия, в том числе зарегистрированного, в отношении владельцев которого проводятся мероприятия по их эвакуации или призыву по мобилизации, а при издании соответствующих правовых актов – принять меры к изъятию всего оружия, зарегистрированного в органах внутренних дел. Следует провести изъятие из торговой сети служебного и гражданского оружия и патронов к нему, приостановить действие лицензий и разрешений на данный вид дея-

тельности, а также определить совместно с органами исполнительной власти места хранения сданного (изъятых) оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, в том числе организовать охрану этих мест хранения. В процессе реализации военного положения возможно возникновение ситуаций, когда потребуется аннулирование ранее выданных юридическим лицам разрешений на транспортировку и перевозку оружия, патронов к нему, порохов, а также лицензий частных охранных и детективных предприятий, с одновременной организацией изъятия у них оружия и специальных средств. Несомненно, условия военного времени влекут приостановку до особого распоряжения выдачи разрешительных документов (лицензий) юридическим лицам и гражданам на приобретение и хранение оружия и занятие деятельностью, связанной с оборотом оружия. В случае если деятельность объектов хранения оружия, патронов к нему, взрывчатых материалов не была приостановлена на период военного положения, необходимо организовать осуществление проверок таких объектов, складов, хранилищ и контроль за организацией их охраны. Некоторые задачи, решаемые органами внутренних дел и в повседневных условиях, в условиях военного времени приобретают кардинально новое, актуальное значение. Так, по-новому следует подходить к обеспечению контроля за соблюдением населением запрета на хранение оружия, боеприпасов, средств радиосвязи, взрывчатых материалов и другого военного имущества. В числе первоочередных мероприятий данной группы в условиях военного положения следует назвать осуществление мер по пресечению хищений продуктов питания, горюче-смазочных материалов и других товарно-материальных ценностей, установлению особого режима оборота спиртных напитков, а также недопущению поступления на потребительский рынок недоброкачественной продукции, которая может вызвать массовые заболевания населения.

3. Деятельность органов внутренних дел по реализации запрета проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования. Данный комплекс мероприятий должен проводиться органами внутренних дел в тесном взаимодействии с иными правоохранительными органами и органами исполнительной власти в части обеспечения регулярного обмена информацией по каждому факту планирования и проведения несанкционированных массовых мероприятий. В процессе данной деятельности на обслуживаемой территории организуется проведение оперативно-профилактических мероприятий по отработке жилого сектора, чердаков, подвалов, нежилых помещений, лесных масси-

вов, теплотрасс, железнодорожных станций и прилегающей территории, отстойников электропоездов и других мест на предмет проведения нелегальных собраний, митингов и иных массовых мероприятий, а также принимаются предусмотренные законодательством меры в отношении организаторов и участников данных акций. В целях профилактики несанкционированных массовых мероприятий в условиях военного положения необходимо проводить беседы с лидерами региональных (местных) отделений различных партий и объединений, не запрещенных на период военного положения, о недопустимости проведения массовых мероприятий, в том числе предупредить их об ответственности за подобные противоправные действия. Совместно со средствами массовой информации следует проводить разъяснительную работу среди населения о запрете проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, а также других массовых мероприятий в период военного положения. Возможно усиление патрулирования на улицах и других общественных местах с целью воспрепятствования проведению населением собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований, а также иных массовых мероприятий, внесение соответствующих корректив и дополнений в схемы постов и маршрутов в системе сил и средств единой дислокации. В случае возникновения массовых беспорядков, вызванных проведением митингов и других массовых мероприятий, необходимо принять меры к их пресечению с использованием сил и средств органов внутренних дел в границах их ответственности с обязательным документированием противоправных действий участников массовых беспорядков.

4. Осуществление дополнительных мероприятий в случае введения военной цензуры. Не останавливаясь подробно на содержании понятия «военная цензура», обозначим принципиальный момент, связанный с необходимостью участия сотрудников органов внутренних дел в данном комплексе мероприятий. Прежде всего, должен быть организован контроль за почтово-телеграфной корреспонденцией, направляемой самими сотрудниками подчиненных органов внутренних дел, формирований военного времени, комплектуемых органами внутренних дел и федеральными государственными гражданскими служащими. В этой связи должны быть исключены случаи передачи средствами открытой связи секретной информации. При выявлении фактов обнаружения в почтово-телеграфной корреспонденции сведений, разглашающих военную, государственную тайну, необходимо принять срочные меры к установлению виновных и привлечению их к ответственности, преду-

смотренной действующим законодательством. Очевидно, что участие сотрудников органов внутренних дел в реализации военной цензуры возможно только в тесном взаимодействии с Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, а также иными правоохранительными органами, в том числе в направлении обеспечения введения военной цензуры на почтово-телеграфную корреспонденцию гражданского населения, включая население, проживающее на территориях режимных объектов. При выявлении фактов обнаружения в почтово-телеграфной корреспонденции сведений, разглашающих военную либо государственную тайну, следует возбуждать уголовные дела и принимать меры к установлению виновных и привлечению их к ответственности, предусмотренной действующим законодательством в условиях военного времени.

Проведенный выше анализ трансформации задач органов внутренних дел в условиях военного положения наглядно демонстрирует необходимость значительной плановой работы как законодательных органов по разработке соответствующего массива нормативных правовых актов, регламентирующих алгоритмы поведения всех задействованных в реализации военного положения служб и подразделений, так и органов исполнительной власти по проведению заблаговременных мероприятий по подготовке к применению законодательства о военном положении. В полной мере этот вывод применим к органам внутренних дел, которые в связи со складывающейся обстановкой приступают к выполнению большого количества задач, требующих специальных практических навыков и умений, а следовательно, нуждаются в заблаговременном обучении и подготовке. Несмотря на это, работа по обучению личного состава органов внутренних дел к переводу на условия военного времени, по нашему мнению, оставляет желать лучшего. Об этом говорят и результаты опроса сотрудников органов внутренних дел, проведенного автором исследования в 2013–2015 гг. на базе Краснодарского университета МВД России и Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. Опрос проводился в целях осуществления оценки уровня знаний сотрудниками органов внутренних дел законодательства о военном положении, изменения полномочий органов внутренних дел в рассматриваемых условиях. Общее число участников опроса составило 120 человек. Опрос проводился методом анкетирования слушателей, включенных в кадровый резерв руководящего состава номенклатуры Министерства внутренних дел Российской Федерации. Предваряя подробный анализ результатов анкетирования,

следует отметить, что оно оказалось достаточно информативным. На основе проведенного опроса мы выяснили, что по некоторым вопросам реализации военного положения сотрудники органов внутренних дел, имеющие значительный практический опыт службы и занимающие руководящие должности, имеют низкий уровень знаний и практически не готовы к переходу на несение службы в условиях действия данного административно-правового режима.

При формировании таблиц ответы, содержащие предложения участников опроса, приведены без существенной редакторской правки.

Таблица 1

Распределение респондентов по возрасту

Возрастной диапазон	Число респондентов	
	чел.	%
От 30 до 35 лет	8	6
От 35 до 40 лет	12	10
От 40 до 45 лет	56	47
Старше 45 лет	44	37
Итого	120	100

Самая многочисленная категория респондентов – сотрудники органов внутренних дел в возрасте от 40 до 45 лет (47 %), самая малочисленная – участники опроса, не достигшие 35-летнего возраста (6 %).

Для определения уровня общей подготовленности сотрудника принципиальное значение имеет выслуга лет в органах внутренних дел Российской Федерации. С учетом должностной категории обучающихся очевидно наличие значительного стажа службы.

Таблица 2

Распределение респондентов по стажу службы в органах внутренних дел

Стаж службы	Число респондентов	
	чел.	%
15–20 лет	38	32
20–25 лет	46	36
Более 25 лет	38	32
Итого	120	100

Самой многочисленной категорией анкетированных стали сотрудники, имеющие стаж службы в органах внутренних дел от 20 до 25 лет (36 %).

С целью определения уровня общей подготовленности сотрудника по содержанию Федерального конституционного закона «О военном положении» участникам опроса был задан вопрос: «Приходилось ли Вам знакомиться с положениями данного закона?». 96 человек (80 %) указали, что не знакомы с его содержанием. Остальные 24 сотрудника ответили, что знают отдельные его статьи. При этом формулировки даже положительных ответов свидетельствуют о значительной пробельности данной работы: «знаком поверхностно», «в общих чертах», «не в полном объеме», «сталкивался с отдельными разделами», «давно ознакомливался» и т. д.

Таким образом, большинство опрошенных отметили, что законодательство о военном положении им либо не знакомо совсем, либо знакомо на фрагментарном уровне. Это – представители следственных органов, а также служб и подразделений ГИБДД. Вместе с тем, 24 из 120 опрошенных указали, что им приходилось знакомиться с отдельными разделами ФКЗ «О военном положении». Наибольшее число таких респондентов оказалось среди сотрудников подразделений охраны общественного порядка и сотрудников специальных подразделений МВД России.

В ходе опроса респондентам было предложено оценить качество подготовки сотрудников органов внутренних дел к выполнению необходимого алгоритма действий при возникновении военного конфликта с иностранным государством.

На вопрос «Как Вы считаете, насколько хорошо обучены сотрудники органов внутренних дел алгоритму действий в условиях военного положения?» подавляющее большинство участников опроса (114 чел. / 95 %) отметили слабый уровень такой подготовленности. При этом 6 респондентов (5 %) охарактеризовали данный уровень как «абсолютную неготовность».

Таблица 3

Оценка уровня обученности сотрудников ОВД алгоритму действий в условиях военного положения

Варианты ответов	Число респондентов	
	чел.	%
Полностью обучены	5	4
Обучены слабо	109	91
Не обучены совсем	6	5
Итого	120	100

Большая часть анкетированных считает, что действующие сотрудники полиции нуждаются в обязательном дополнительном обучении по вопросам перевода государства на работу в условиях войны (87 чел. / 72,5 %). Остальные 33 чел. (27,5 %) считают возможным дополнительное обучение сотрудников полиции, поскольку имеющийся уровень знаний по данному вопросу явно недостаточен. Обращает на себя внимание, что ни один из опрашиваемых не дал отрицательный ответ на данный вопрос, поскольку сотрудники обучены алгоритмам военного времени в должном объеме.

Большинство респондентов оценили состояние отечественного законодательства о военном времени как требующее кардинальной переработки (81 чел. / 67,5 %). Наряду с этим 12 чел. (10 %) вообще не смогли оценить уровень законодательства о военном времени, поскольку отметили, что никогда с ним не сталкивались.

Чтобы выяснить отношение респондентов к возможному ограничению прав граждан в условиях военного положения, был задан вопрос: «Вправе ли государство устанавливать на период военного времени ограничения прав граждан и юридических лиц?». Все опрашиваемые ответили утвердительно. Следует отметить, что некоторые сотрудники выразили желание конкретизировать ответ на данный вопрос и отразить свое мнение более подробно. В частности, от респондентов поступили следующие предложения по ограничению прав граждан в рассматриваемых условиях (данные обобщены по однородным признакам).

1. В процессе осуществления военного положения в целях обеспечения государственной безопасности возможно ограничение любых прав.

2. Ограничения могут распространяться на перемещение граждан и транспортных средств в зоне, где введено военное положение, в том числе свободного выезда за границу Российской Федерации.

3. Запрет на существование и функционирование политических партий и движений с радикальным или националистическим уклоном.

4. Ограничение или запрет на проведение митингов, собраний, шествий или пикетирования.

5. Неприкосновенность частной собственности и жилища, в том числе использование частного имущества граждан с последующим предоставлением компенсации.

6. Изменение правоотношений в сфере труда и занятости.

Свое мнение по повышению эффективности деятельности государства в условиях военного положения высказали 98 из 120 респондентов (82 %). От них поступило 98 предложений по улучшению административного законодательства военного времени (количество предложений не ограничивалось). Приведем самые интересные из них:

- на государственном уровне необходимо создать информационные программы на телевидении и в сети Интернет, посвященные деятельности государства, общества и граждан в условиях военного положения;
- проводить комплексные учения в масштабе субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по переводу на работу в условиях военного времени;
- осуществлять ремонт имеющихся, а также строительство новых бомбоубежищ с современным оборудованием, включая медицинские блоки, исходя из численности населения в данном муниципальном образовании;
- создавать единую общегосударственную систему оповещения населения, в том числе с использованием социальных сетей, СМС- и ММС-сообщений;
- вводить на период военного положения особые полномочия государства в сфере экономики, вплоть до национализации предприятий, находящихся в частной собственности;
- ужесточить ответственность физических и юридических лиц за преступления и административные правонарушения, совершенные в период действия военного положения;
- создать специализированные добровольные народные дружины, предназначенные для содействия органам государственной власти в рассматриваемых условиях;
- обеспечивать круглосуточное теле- и радиовещание с целью своевременного доведения содержания чрезвычайных мероприятий военного положения до сведения населения, а также о происходящих событиях на территории всей Российской Федерации или в ее отдельных местностях;
- создать специальные группы из числа сотрудников Министерства обороны, МВД России и иных правоохранительных органов для организации встреч с населением;
- включить в учебные программы учебных заведений любого уровня специальные курсы по рассматриваемому вопросу;
- упорядочить систему и структуру органов государственной власти любого уровня. Сконцентрировать органы исполнительной вла-

сти субъекта РФ, органы местного самоуправления, правоохранительные структуры в одном месте территориального образования с переводом их на работу в круглосуточном режиме.

Предложения участников опроса можно разделить на пять групп:

- предложения по улучшению информационно-пропагандистской работы (16 % от числа всех предложений);
- предложения по улучшению системы и структуры органов власти и управления (15 %);
- предложения по совершенствованию законодательства о военном положении (14,4 %);
- предложения по перераспределению полномочий (13 %);
- организационные предложения (11,5 %).

Настоящий опрос позволил осуществить оценку отношения сотрудников органов внутренних дел из числа руководящего состава МВД России к данному разделу законодательства. При этом все респонденты отметили необходимость и целесообразность заблаговременной разработки в условиях мирного времени полного комплекта необходимых нормативных правовых актов на случай агрессии против Российской Федерации со стороны иностранного государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административно-правовые режимы в целом, и военное положение в частности, традиционно выступали в виде объекта научного исследования административно-правовой науки и иных областей научного познания. Вместе с тем, мы выявили отсутствие комплексных исследований, направленных на концептуальное представление военного положения в системе науки административного права как элемента административного законодательства и способа обеспечения военной безопасности государства. Не проводились и такие исследования, которые в качестве итога научного осмысления военного положения предлагали бы конкретные пути устранения современного вакуума административного законодательства в данной области либо создавали бы теоретические основы для будущих преобразований в сфере чрезвычайного законодательства. Учитывая изложенное, проведенное исследование можно рассматривать как попытку автора восполнить эти пробелы, синтезировать имеющиеся знания и привнести в административно-правовую науку новые теоретические представления о военном положении и направлениях его совершенствования.

Как уже отмечалось, в зависимости от научного подхода и степени внешнего выражения результатов научной деятельности исследование военного положения необходимо осуществлять на трех научных уровнях. Первый уровень – теоретический, или понятийный. В рамках исследования военного положения на понятийном уровне исследователь определяет категориальный аппарат, формирующий теоретическую основу института военного положения. Чаще всего, исследование на понятийном уровне происходит в виде толкования административно-правовых норм в форме уяснения, то есть, сам специалист разбирается в сложной теоретической системе военного положения и смежных с ним административно-правовых институтов, используя специализированный язык административно-правовой науки. Второй уровень – модельный. На основе полученных на первом уровне теоретических знаний исследователь представляет себе военное положение как некую административно-правовую модель объективной действительности. В отличие от теоретического уровня, где понятия и термины могут быть внешне выражены неявно, модельный уровень предполагает создание научной системы военного положения, представление его в виде определенных структурированных элементов в их тесной взаимосвязи с иными административно-правовыми институтами. Третий уровень – формальный. На третьем уровне исследования военного положения должна выстроиться сама

административно-правовая концепция военного положения, т. е. должны соединиться научные знания о военном положении, полученные на теоретическом и модельном уровнях.

Представленные уровни исследования военного положения – это находящиеся в тесной взаимосвязи последовательные этапы его научного анализа, посредством которых может быть выстроена административно-правовая концепция данного института. Методологическое обоснование данной концепции подтверждается следующими факторами:

- недостаточной научной проработанностью военного положения, нуждающегося в административно-правовом исследовании;
- специфическими перспективами исследования военного положения;
- необходимостью теоретического разделения военного положения на составляющие элементы и их теоретического осмысления;
- множественностью способов построения теории военного положения;
- высоким уровнем теоретической организации военного положения;
- новизной проблематики военного положения;
- множественностью используемых методов;
- степенью административно-правовой методологической специализации;
- достаточностью ретроспективных аналитических средств исследования военного положения;
- внутренним отношением между военным положением, а также методами и теоретическими построениями иных институтов административного права;
- внешним отношением военного положения к институтам иных отраслей системы российского права, методологическими и теоретическими связями с данными институтами;
- теоретической и методологической значимостью исследования военного положения как для науки административного права, так и для других отраслей.

При формировании современной административно-правовой концепции военного положения содержательно учитывался подход к чрезвычайному законодательству с точки зрения императива права, обладающего признаком категоричности, т. е. исполнения предусмотренных правовых предписаний с учетом высокого уровня общественного правосознания, а не императива силы, когда выполнение правовых предписаний военного положения становится возможным лишь путем устрашения граждан, установления излишне жестких правовых требо-

ваний. Вместе с тем, очевидно, что правосознание граждан не гарантирует соблюдение требований военного положения всеми без исключения участниками административных правоотношений, поэтому в данном случае следует руководствоваться правилом «чрезвычайная обстановка – требует чрезвычайных мер для ее устранения».

Различные аспекты административно-правового режима военного положения традиционно включены в круг исследовательских интересов науки административного права. Однако в большей степени специалистов интересуют прикладные составляющие военного положения и за пределами научного анализа остаются все те аспекты данного административно-научного института, для выявления которых требуются абстрактно-теоретические методы исследования. В ряду таких неявных сторон военного положения, подлежащих анализу в рамках формирования его административно-правовой концепции, особое место занимает институт правовых форм государственной управленческой деятельности, в рамках которого мы исследовали различные аспекты административного правотворчества в рассматриваемых условиях. На наш взгляд, именно подобный методологический подход наглядно демонстрирует всю широту научной значимости военного положения, а не традиционное его исследование только как один из многих специальных административно-правовых режимов.

На сегодняшний день не в полной мере акцентирована роль административно-правового режима военного положения в комплексной системе средств обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Это объяснимо следующими причинами. Во-первых, настроенным отношением к самому режиму военного положения применительно к мирным условиям. Во-вторых, недостаточным пониманием значения военного положения как единственного способа узаконить правовое поле противодействия военной агрессии. И, наконец, в-третьих, отсутствием системного подхода со стороны самого государства к подготовке к возможному противодействию военной агрессии со стороны иностранного государства. Именно отсутствие принципа системности определяет отношение как со стороны государства в лице его органов и должностных лиц, так и со стороны научных специалистов к возможным угрозам по «остаточному принципу». При таком отношении к потенциальным вызовам и угрозам в случае их реального возникновения нельзя говорить о готовности всех элементов и механизмов государства к полномасштабному противодействию, это наглядно показывает история.

Получение комплекса теоретических знаний о военном положении невозможно без опоры на фундаментальные достижения административно-правовой науки. Именно эти знания способствуют более глубокому концептуальному пониманию военного положения не просто как отдельного института административной науки или законодательства, а как глубоко интегрированного в данную науку и в данное законодательство массива, который находится, пусть и в подчас неявном, но глубинном взаимодействии с каждым административно-правовым институтом. Именно концептуальный подход к исследованию военного положения позволил, с одной стороны, выявить и сформулировать определенную систему взглядов на данный административно-правовой институт, с другой – представить военное положение как некую теоретическую модель в ее административно-правовом понимании. Обозначив как одну из приоритетных задач исследования военного положения обоснование необходимости заблаговременной разработки законодательства, регламентирующего различные аспекты военного положения, отметим, что изменение подхода к военному положению как с законодательных, так и с научно-исследовательских позиций актуально и объективно необходимо.

Завершая данное исследование, подчеркнем, что основным итогом формирования административно-правовой концепции военного положения является максимальное привлечение внимания государственных органов, научной общественности и граждан к данной проблеме. Права граждан в условиях военного времени являются наиболее уязвимыми, поэтому детальная проработка законодательства о военном положении будет способствовать их охране и защите. При написании того или иного раздела исследования постоянно приходилось сталкиваться с наличием определенных нормативных правовых актов закрытого характера. Очевидно, что отдельные аспекты военного положения должны быть засекречены и доступны только узкому кругу допущенных к такой работе специалистов. Однако все остальные направления перевода жизнедеятельности государства на работу в условиях военного времени, наоборот, должны быть максимально открыты широкому кругу лиц. Только в этом случае каждый человек будет знать алгоритмы своего поведения в этих и без того чрезвычайных условиях. Поэтому, раскрывая отдельные стороны военного положения, мы сознательно обходили вопросы, которые повлекут за собой необходимость придания исследованию грифа ограничения доступа, что не позволит обеспечить принцип открытости данного режима для населения.

Зиборов Олег Валентинович,
доктор юридических наук, доцент

Административно-правовая концепция военного положения

Монография

Редактор *Васильевых Е. М.*
Компьютерная верстка *Усковой М. А.*

Подписано в печать 14.05.2018 г.	Формат 60×84 1/16	Тираж 71 экз.
Заказ № 901	Цена договорная	Объем 14,5 уч.-изд. л.
		15,9 усл. печ. л.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12