

Терехов С. А.

ПОНЯТИЕ И ОТРАСЛЕВАЯ ПРИНАДЛЕЖНОСТЬ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО И ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Terekhov S. A.

CONCEPT AND BRANCH ACCESSORY OF LEGAL REGIMES OF EMERGENCY AND MARTIAL LAW

Автор анализирует понятие и природу чрезвычайных правовых режимов – режима чрезвычайного положения и режима военного положения. В статье приводится обзор позиций о критериях определения отраслевой принадлежности таких режимов. Делается вывод о связи правовых режимов с предназначением отрасли конституционного права в сфере нахождения баланса между правовыми принципами защиты прав и свобод человека и гражданина обеспечения государственной и национальной безопасности. Сделан вывод, что понимание правового режима как комплекса правовых средств (дозволений, запретов, обязываний, в том числе общих), которые определенным образом сочетаются и тем самым задают направленность регулирования, - методологически удачное, позволяющее объяснить существование комплексных (межотраслевых) правовых режимов, направленных на обеспечение конституционного требования о безопасности при возникновении внешних и внутренних угроз территориальной целостности и независимости государства.

Ключевые слова: конституция, прав и свободы человека и гражданина, ограничения прав и свобод человека и гражданина, правовой режим, правовое регулирование, отраслевое регулирование, чрезвычайное положение; военное положение.

The author analyzes the concept and nature of emergency legal regimes – state of emergency and state of war. The article provides an overview of the positions on the criteria for determining the industry affiliation of such regimes. The conclusion is made about the connection of legal regimes with the purpose of the branch of constitutional law in the sphere of finding a balance between the legal principles of protection of human and civil rights and freedoms to ensure state and national security. It is concluded that the understanding of the legal regime as a set of legal means (permits, prohibitions, obligations, including General), which are combined in a certain way and thus set the direction of regulation, is methodologically successful, allowing to explain the existence of complex (inter-sectoral) legal regimes aimed at ensuring the constitutional requirement of security in the event of external and internal threats to the territorial integrity and independence of the state.

Keywords: Constitution, human and civil rights and freedoms, restrictions of human and civil rights and freedoms, legal regime, legal regulation, sectoral regulation, state of emergency; martial law.

Категория «правовой режим» устоялась в пространстве публичной власти, в конституционном праве, постепенно утратив, во многом благодаря политологии и политической практике, дискредитирующий оттенок. В новейших исследованиях эта категория употребляется довольно часто именно как общеправовая и методологическая. В.И. Крусс считает:

«урегулированное конституционное право пользование приобретает, как правило, режимный характер» [1, с. 332]. Ю.А. Тихомиров отводит юридическим режимам роль средства, с помощью которого можно достичь «баланса государственного воздействия и экономической саморегуляции» [2, с. 259].

И даже обычный порядок осуществле-





ния власти можно называть режимом (обычным режимом), тем самым отличая его от чрезвычайных режимов. Именно в таком значении эта категория употребляется И.С. Самощенко, когда он предлагает раскрывать свойство законности с помощью такого понятия как «режим» [3, с. 15].

Необходимость детальной регламентации порядка введения особого правового режима, прямая связь с чрезвычайными обстоятельствами, при которых вводятся такие режимы, усиление «чрезвычайности» необходимостью ограничения прав и свобод вызвали к жизни также такую категорию как «чрезвычайный правовой режим». Очевидно, что при теоретическом исследовании важно соотносить такие понятия как «режим», «правовой режим», «чрезвычайный правовой режим». Кроме того, существуют отраслевые особенности правовых режимов и соответственно такие категории как «административно-правовой режим», «конституционно-правовой режим». Отметим также и дискуссию об отраслевой принадлежности определенных правовых режимов (например, режимов военного и чрезвычайного положения), также требующую содержательного обсуждения в ходе исследования правовых режимов.

Понятие «режим» трактуется в юридической литературе различно. В зависимости от того, что автор считает определяющим в природе правового режима (нормы, ограничения, методы) различаются и подходы к выбору так называемой сущностной категории, через которую определяется цель, назначение, общая характеристика правового режима.

Так, распространено понимание режима через категорию «порядок». Этот подход мы встречаем и в толковых словарях [4, с. 586] и в рамках правовых исследований [5-7]. По мнению Ю.А. Тихомирова, правовой режим представляет собой специализированный порядок деятельности субъектов права, предназначенный для устойчивого решения специфических задач, либо устойчивого функционирования в особых обстоятельствах [2, с. 251] С помощью категории «порядок» правовой режим определяют и С.С. Алексеев и А.В. Малько, однако более значимое в их трактовке правовых режимов все же другое – режим понимается как комплекс правовых средств (дозволений, запретов, позитивных обязываний), которые сочетаются определенным образом и создают особую направленность регулирования [8, с. 185]. С.С. Алексеев отмечает, что в рамках любого правового режима всегда участвуют все названные способы право-

вого регулирования. Однако, в каждом режиме – и это как раз определяет его специфику – один из способов «как правило, выступает в качестве доминанты, определяющей весь его облик и как раз создающей специфическую направленность, климат, настрой в регулировании, что и лежит в основе классификации первичных юридических режимов» [5, с. 170]. По мнению А.В. Малько, правовой режим как особый порядок правового регулирования выражается в определенном сочетании юридических средств, «создает желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права» [6, с. 206-210].

На интересную особенность (достоинство) правовых режимов как юридического средства обращает внимание С.М. Зыряновым: «несмотря на жесткость юридического регулирования, они сохраняют большую или меньшую диспозитивность правоприменения» [9, с. 73].

Не менее значимой исследовательской проблемой является проблема определения критериев отраслевой принадлежности, «прописки» ряда правовых режимов. В частности, такие особые режимы как режим военного и режим чрезвычайного положения получают широкое освещение в рамках науки конституционного и науки административного права.

С одной стороны, в основаниях и порядке введения этих чрезвычайных правовых режимов весомая доля норм конституционного права – именно Конституция осуществляет так называемую первичную легализацию этих режимов. В Конституции также закрепляются режимы Государственной границы, пограничных зон, континентального шельфа, территориального моря, исключительной экономической зоны, особо охраняемых природных территорий (ст.ст. 71, 72, 87, 88) и др. [10, с. 67] Конституция РФ закрепляет основополагающие положения и принципы функционирования правовых режимов – принцип неприкосновенности определенных основных прав и свобод (ч. 3 ст. 56), основания ограничения прав и свобод (ч. 3 ст. 55), принцип официального опубликования законов (ч. 3 ст. 15), утверждение Советом Федерации указов Президента Российской Федерации (пп. «б», «в» ч. 1 ст. 102), административно-правовых режимы согласно Конституции отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

С другой стороны – присутствует также и значительная часть норм административного права, регламентирующих

деятельность органов исполнительной власти по реализации правового порядка, заложенного в такой правовой режим.

Очевидно, что ответ на поставленный вопрос об отраслевой принадлежности лежит в плоскости выяснения отраслевых типов правового регулирования и осложняется тем фактом, что все общественные отношения испытывают на себе воздействие норм конституционного права, только в разной степени.

И стоит ли вообще задаваться вопросом об отраслевой принадлежности режимов и «делить» их между отраслями или же ответ на поставленный вопрос – в позиции Д.Н. Бахраха, который связывает назначение особых комплексных правовых режимов (экстраординарных) с обеспечением конституционной безопасности при возникновении внешних и внутренних угроз территориальной целостности и независимости государства [11, с. 426-432]. И тогда задача исследователя не столько определить отраслевую принадлежность, сколько объяснить закономерности взаимодействия норм конституционного и административного (а возможно и иных отраслей) в рамках одного правового режима.

В поддержку этого подхода можно привести и следующий аргумент. В административном праве наряду с военным и чрезвычайным положением, выделяют и рассматривают в качестве однопорядковых и другие виды правовых режимов, такие как – «территории проведения контртеррористической операции», «особого положения». По ряду позиций эти режимы схожи с чрезвычайным правовым режимом, например, в ограничениях конституционных прав и свобод человека и гражданина, но все же они не обладают всем комплексом характерных для чрезвычайных режимов признаков. Так для конституционного права «территория проведения контртеррористической операции» будет представлять интерес только в ситуации, когда конкретный террористический акт стал причиной введения правового режима чрезвычайного положения в соответствии с Законом о чрезвычайном положении.

В.И. Крусс предлагает искать ответ на вопрос об отраслевой принадлежности режимов в предметном поле теории конституционализма. Он также ведет речь о дозволениях и запретах, и связывает идею режимов правового регулирования с институциональным обеспечением общих юридических дозволений и общих запретов, полагая, что на конституционном уровне как раз актуально «неформа-

лизованное» (либо отчасти формализованное) правовое воздействие на общие (конституционные) правовые отношения и интересы [1, с. 333].

По мнению В.И. Крусса, комплексный характер явления «подталкивает» к представлению о том, что «режимы можно трактовать как самостоятельную разновидность конституционного опосредования правопользования, сочетающую элементы ограничения и регулирования [11, с. 334].

В одной из работ, посвященных исследованию конституционно-правового режима безопасности в чрезвычайных ситуациях, говорится следующее: «использование чрезвычайного режима является крайней формой обеспечения безопасности интересов личности, общества и государства» [12, с. 116]. Именно необходимость обеспечения безопасности личности, общества, государства – традиционных предметов конституционного права – выводит чрезвычайные правовые режимы в предметную конституционно-правовую плоскость.

Неслучайно поэтому в конституционном праве режимы военного и чрезвычайного положения исследуются, в первую очередь, в рамках теорий государственной и национальной безопасности – для этих вопросов характерно преимущественно конституционное и административное правовое регулирование. Проблематика обеспечения государственной и национальной безопасности является одновременно и конституционно-правовой (значительная часть нормативного массива все же это нормы конституционные и федеральных конституционных законов) и административно-правовой (по предмету регулирования – особый порядок деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций; чрезвычайные и срочные меры по нормализации обстановки).

Очевидно, что особенности правовых режимов коррелируют с теми задачами, которые стоят перед государством, в конкретной сфере жизни общества. Это предопределяет совокупность правовых средств, которые будут использоваться правовым режимом для достижения поставленной цели.

Конституционное право вносит в правовой режим такое средство как правовые принципы, в частности, принципы, в соответствии с которыми происходит ограничение прав и свобод: запрет налагать дополнительные ограничения на ряд прав и свобод человека в условиях чрез-





вычайных режимов; соответствие ограничений конституционным целям; ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного или военного положения должны устанавливаться только федеральными конституционными законами; лица, находящиеся на территории, где введено чрезвычайное положение, должны быть проинформированы о том, какие прав и свободы и в каком объеме ограничиваются; ограничение прав и свобод должны носить временный характер и прекращать действовать в том момент, когда прекращает действовать этот режим.

По сути, публичная власть должна брать на себя обязательства по обеспечению охраны и защиты прав и свобод в наиболее полном объеме, в том числе и применяя такое средство как временное правомерное ограничение этих прав и свобод.

Поскольку конституционные положения, закрепляющие принципы ограничения прав и свобод, являются неотъемлемой частью любого чрезвычайного режима, в литературе даже предпринималась попытка вывести саму природу правовых режимов из этого элемента. С.В. Пчелинцев, например, полагает, что особые (чрезвычайные) правовые режимы «фактически являются мощным юридическим инструментом ограничения прав и свобод

граждан» [14, с. 152-173]. Однако, не следует забывать, что это только один из элементов чрезвычайного правового режима. Более того, ограничения прав и свобод – вынужденная мера, именно поэтому Конституция и закон содержат значительное количество правил и условий для таких ограничений, фактически возводя требование сделать ограничения достаточными и необходимыми в ранг конституционного принципа. В рамках особого правового режима, такого как введение чрезвычайного или военного положения фактически происходит согласование конкурирующих конституционных принципов – принципа защиты прав и свобод и принципа обеспечения безопасности личности, общества, государства.

Таким образом, понимание правового режима как комплекса правовых средств (дозволений, запретов, обязываний, в том числе общих), которые определенным образом сочетаются и тем самым направленно регулируются, - является методологически удачным и позволяет объяснить существование комплексных (межотраслевых) правовых режимов, направленных на обеспечение конституционного требования о безопасности при возникновении внешних и внутренних угроз территориальной целостности и независимости государства.

Литература

1. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования / Крусс В.И. М.: Норма, 2007. 752 с.
2. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. 354 с.
3. Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960. 200 с.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1985.
5. Алексеев С.С. Теория права. М.: Изд-во БЕК, 1994. 320 с.
6. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. 250 с.
7. Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М., 2003. 304 с.
8. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. 288 с.
9. Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72-81.
10. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации. Научно-практическое пособие. М., 2005. 400 с.
11. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. 800 с.
12. Максимов Р.А. Конституционно-правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях // Известия Пензенского государственного педагогического университета имени В.Г. Белинского. Общественные науки. 2012. № 28. с. 114-118.
14. Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М.: Норма, 2006. 480 с.

References

1. Kruss V.I. Teoriya konstitucionnogo pravopol'zovaniya / Kruss V.I. M.: Norma, 2007. 752 s.
2. Tihomirov YU.A. Teoriya kompetencii. M., 2001. 354 s.

3. Samoshchenko I.S. Ohrana rezhima zakonnosti sovetskim gosudarstvom. M., 1960. 200 s.
4. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka. M., 1985.
5. Alekseev S.S. Teoriya prava. M.: Izd-vo BEK, 1994. 320 s.
6. Mal'ko A.V. Stimuly i ogranicheniya v prave. 2-e izd., pererab. i dop. M.: YUrist", 2004. 250 s.
7. Gluhareva L.I. Prava cheloveka v sovremennom mire (social'no-filosofskie osnovy i gosudarstvenno-pravovoe regulirovanie). M., 2003. 304 s.
8. Alekseev S.S. Obshchie dozvoleniya i obshchie zaprety v sovetskom prave. M., 1989. 288 s.
9. Zyryanov S.M. Ekstraordinarnye (special'nye) administrativno-pravovye rezhimy: ponyatie i obosnovanie neobходимosti vvedeniya // ZHurnal rossijskogo prava. 2016. № 4. S. 72-81.
10. Pravovoe obespechenie bezopasnosti Rossijskoj Federacii. Nauchno-prakticheskoe posobie. M., 2005. 400 s.
11. Bahrah D.N., Rossinskij B.V., Starilov YU.N. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii: Uchebnik dlya vuzov. M.: Norma, 2004. 800 s.
12. Maksimov R.A. Konstitucionno-pravovoj rezhim obespecheniya bezopasnosti v chrezvychajnyh situacijah // Izvestiya Penzenskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta imeni V.G. Belinskogo. Obshchestvennye nauki. 2012. № 28. s. 114-118.
14. Pchelincev S.V. Problemy ogranicheniya prav i svobod grazhdan v usloviyah osobyh pravovyh rezhimov. M.: Norma, 2006. 480 s.

ТЕРЕХОВ Сергей Алексеевич, аспирант кафедры теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: kiap74@mail.ru

TEREKHOV Sergej, postgraduates' of the Department of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, etc. them. IN AND. Lenin, 76. E-mail: kiap74@mail.ru

