УДК 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-111-118

А.Ш. Гасаналиев, А.А. Алиев

К вопросу об административно-правовом режиме военного положения

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; admpr@list.ru

Статья посвящена исследованию сущностных признаков и отличительных особенностей военного положения в Российской Федерации и зарубежных странах. Актуальность темы статьи обусловлена тем, что правовое регулирование режима военного положения имеет большое значение для современной России в связи с напряженной обстановкой в мире. Раскрывается понятие военного положения, говорится о схожести терминов «военное положение» и «боевая обстановка». Указываются основные отличия режима военного положения от режима чрезвычайного положения. Определяются условия и цели введения административно-правового режима военного положения. Исследуется система органов государственной власти, обеспечивающих административно-правовой режим военного положения. Результатом исследования является формулирование выводов и предложений по совершенствованию административного законодательства, регламентирующего специальный правовой режим военного положения.

Ключевые слова: *режим военного положения, боевая обстановка, правовой режим, чрезвычайное положение, федеральный орган исполнительной власти.*

Напряженная политическая обстановка, складывающаяся в настоящее время вокруг Российской Федерации, обуславливает значимость рассмотрения возможности возникновения угроз разнообразных вооруженных столкновений, а следовательно, и необходимость разрешения проблем административно-правового регулирования различных специальных режимов, в первую очередь режима военного положения, который служит важным фактором обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Прежде всего определим, что представляет собой военное положение. Понятие военного положения содержится в Федеральном конституционном законе о военном положении, в котором «под военным положением понимается 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 агрессии» [1]. Это понятие также содержит Федеральный закон «Об обороне» (разд. V) [2], однако в нем не раскрывается данный административно-правовой институт в полной мере.

В научной литературе понятие «военное положение» трактуется как «правовой режим, который вводится на территории Российской Федерации по указу президента с целью обеспечения безопасности конституционного строя, отражения угрозы или предотвращения ее наступления» [3, с. 84]. Некоторые авторы, основываясь на данных научных исследований [4; 5; 6; 7], а также исходя из международных правовых актов [8; 9], приходят к выводу, что в науке существует тождественный понятию «военное

положение» термин «боевая обстановка». Они объясняют это тем, что «независимо от того, было ли объявлено военное положение или нет, в любом случае складывается боевая обстановка, идет ли речь о вооруженном нападении иностранного государства или военных действиях внутри государства (вооруженном конфликте немеждународного характера)» [10, с. 50]. При этом основными элементами боевой обстановки (военного положения) являются целесообразная деятельность вооруженных сил и воинских формирований по защите суверенитета, их боевое и техническое оснащение, наличие противника, влияющего на цели и задачи проведения войсковых боевых действий.

Отдельные исследователи утверждают, что ведение боевых действий возможно и «в мирное время при осуществлении ведомствами, в компетенцию которых входит обеспечение национальной безопасности, антитеррористических операций по уничтожению незаконных вооруженных формирований (вооруженных банд)» [11, с. 669]. Однако данная позиция нам представляется не вполне верной, так как противоречит Женевской конвенции и Второму протоколу к ней.

Из сказанного выше следует, что введение военного положения обусловлено наличием «угрозы внешней составляющей суверенитета (агрессии, угрозы агрессии), при всех других обстоятельствах экстраординарного характера (в том числе внутренних угроз безопасности государства, жизни народа) вводится чрезвычайное положение. В соответствии с общепризнанными нормами международного права, агрессией против России признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против политической независимости, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо другим образом, противоречащим Уставу Организации Объединенных Наций [12].

По своей сути военное положение имеет схожие черты с чрезвычайным положением, вводимым на территории России, в соответствии с ФКЗ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении». «Однако существует между вышеуказанными административно-правовыми режимами принципиальное отличие, которое четко разграничивает указанные особые правовые режимы, а именно основание введения такого или иного режима» [13, с. 59], заключающееся в том, что только причины внешнего характера, такие, как нарушение национальной безопасности, суверенитета и территориальной целостности страны могут повлечь введение режима военного положения.

Следует подчеркнуть, что указанные режимы сопровождаются ограничением конституционных прав и свобод человека и гражданина и установлением дополнительных обязанностей для государственных органов, организаций и граждан на определенный период времени [14, с. 45]. Данная мера, на наш взгляд, является оправданной, хотя в некоторых случаях (например, создание органов цензуры) противоречит Основному закону (ст. 29). Кроме того, справедливо мнение, согласно которому для военного положения как особого правового режима характерными признаками также являются централизованное руководство и упрощенная процедура принятия решений и применения мер юридической ответственности [15, с. 400].

Регулирование режима военного положения происходит на основании закрепления правовых норм с различной степенью детализации в конституционном законодательстве и зарубежных стран, и Российской Федерации. В зарубежных странах, в частности в Европейском Союзе, рассматриваемый режим подробнее отражается в правовых актах, т. к. его введение влечет ограничение прав и свобод человека. Кроме того, конституции многих государств часто закрепляют вопросы военного положения (Венгрия, Польша и др.). Что касается Российской Федерации, то в ее Основном законе существует отсылочная норма о правовом регулировании режима военного положения

(ч. 3 ст. 87), а все мероприятия, предусмотренные его введением, регулируются Федеральным конституционным законом, в соответствии с которым это – «комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против РФ» (ч. 1 ст. 7 ФКЗ «О военном положении»). Данный нормативно-правовой акт закрепляет и систему государственных органов исполнительной власти, обеспечивающих административно-правовой режим военного положения, их полномочия и особенности функционирования во время действия этого режима.

Согласно законодательству введение режима военного положения является исключительным полномочием Главы государства, принимающим в экстренном порядке нормативно-правовые акты, направленные на регулирование общественных отношений в условиях агрессии. При этом президент обязан согласовать свое решение относительно введения рассматриваемого административного режима с парламентом в течение 72 часов. «Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента РФ о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения» [16, с. 60].

В связи с неэффективностью обычной процедуры законотворчества О.В. Зиборов предлагает «наделить главу государства, являющегося Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами РФ, полномочиями органа законодательной власти, для того чтобы принимать в рассматриваемых условиях подзаконные акты по различным вопросам реализации военного положения, то есть указы, имеющие правовую форму закона. Тем более что применение военного положения сопровождается существенными ограничениями прав физических и юридических лиц, устанавливаемых законодательными актами, соответственно и подобные ограничения могут осуществляться только законами» [17, с. 215].

Согласно закону о введении военного положения Президент обладает наиболее обширными полномочиями по сравнению с другими государственными органами исполнительной власти, которые в случае введения военного положения функционируют в особом режиме.

Законодателем также предусмотрены (ст. 22 ФКЗ «О правительстве РФ») и подробно регламентированы действия Правительства РФ и принимаемые им меры в случае введения режима военного положения (ФКЗ «О военном положении»). В частности, в целях обеспечения рассматриваемого административно-правового режима оно руководит федеральными органами исполнительной власти РФ и ее субъектов, организациями, разрабатывает военно-хозяйственный план, организует производство продукции, выполнение работ и оказание услуг, необходимых для армии и населения, определяет порядок участия граждан в проведении работ для оборонных нужд, ликвидации последствий военных действий и связанных с ними гуманитарных катастроф, вступления в специальные формирования, обеспечивает материально-техническую базу страны в данный период. Важной функцией Председателя Правительства РФ в период действия военного положения является его представление Главе государства предложений о структуре федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, Правительство обладает рядом специальных полномочий на период действия военного положения, которые закрепляются в федеральных законах.

Если режим военного положения вводится на определенной территории страны, то его обеспечивают региональные органы исполнительной власти. Полномочия данных органов распространяются на ту территорию, на которой введено военное положение, и регулируются нормами ФКЗ «О военном положении» (ст. 15). Однако законом не предусматривается закрепление полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в данной области.

Поэтому представляется верным предложение А.Н. Мещерякова о необходимости внесения в ФКЗ «О военном положении» статьи, подробно регламентирующей полномочия главы субъекта Российской Федерации во время действия режима военного положения, исходя из «его особой роли в обеспечении координации деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и организации взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями» [18, с. 34], что позволит эффективнее применять административно-правовые меры по регулированию государственного управления в условиях военного положения.

Соблюдение правового статуса личности в период действия режима военного положения, законность его применения обеспечиваются также органами судебной власти и прокуратуры. Законодатель предусмотрел запрет на создание чрезвычайных судов (ч. 3 ст. 118 Конституции РФ, п. 1 ст. 4 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»). При этом реализация судопроизводства осуществляется на основе закона.

Следует отметить, что важной функцией судов во время режима военного положения является осуществление судебного контроля (в первую очередь по делам об административных правонарушениях), направленного на проверку соразмерности применяемого режима в отношении ограничения основных прав и свобод человека. Однако в научной литературе необходимость судебного контроля в условиях военного режима подвергается сомнению, поскольку сложно определить границы между интересами государства и интересами личности. Данная точка зрения основана на том, что в стране могут быть сформированы временные суды или военные суды, следствием чего может стать кадровое изменение судебного корпуса, и реорганизованы административные органы, выносящие постановления, могут увеличиваться сроки рассмотрения дел, может измениться финансирование судов. Перечень составов административных правонарушений, содержащихся в Особенной части КоАП РФ, в экстренной ситуации может быть расширен законодателем на основании ограничений, указанных в ФКЗ «О военном положении». Кроме того, на территории военных действий рассмотрение ряда административных правонарушений, «связанных с назначением наказания в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу, административного ареста, административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификации, административного приостановления деятельности, обязательных работ» должно осуществляться не судебными, а административными органами [19, с. 148].

Согласно ч. 3 ст. 16 ФКЗ «О военном положении» деятельность органов прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и соответствующими федеральными законами. Надо сказать, что федеральные законы «О прокуратуре» и «О Следственном комитете РФ», устанавливая нормы об организации и деятельности органов военной прокуратуры-

ры и военных следственных органов не отражают их задачи, полномочия, права и обязанности в условиях введения режима военного положения.

Из вышесказанного следует, что режим военного положения в России является специальным административно-правовым режимом, который вводится на основании указа Главы государства лишь при внешней агрессии или ее угрозе и сопровождается ограничением конституционных прав и свобод человека и гражданина и возложением дополнительных обязанностей на государственные органы, организации и граждан, что отличает его от иных специальных административно-правовых режимов.

Обеспечение режима военного положения законодателем возложено на федеральные и региональные органы исполнительной власти, которые (в случае его введения) функционируют в особом режиме. Однако, несмотря на то, что наибольшими полномочиями обладает Президент РФ, в период действия режима военного положения Главу государства следует наделить дополнительными законотворческими функциями по различным вопросам реализации военного положения.

Существенным пробелом федерального законодательства о военном положении является отсутствие в нем закрепления полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в период действия военного положения. Их подробная регламентация способствовала бы урегулированию координационной функции главы субъекта РФ. Недостаточно освещены законодателем и механизмы функционирования органов прокуратуры и Следственного комитета в условиях военного положения.

Представляется необходимым совершенствовать административно-процессуальное законодательство, связанное с судебным контролем дел об административных правонарушениях в условиях военного положения.

На наш взгляд, совершенствование законодательства о военном положении в части ликвидации правовых пробелов в области организации, деятельности и полномочий органов исполнительной и судебной власти, прокуратуры и Следственного комитета должно основываться на принципе целесообразности и проводиться заблаговременно до наступления экстренной ситуации.

Литература

1. О военном положении: федер. конст. закон РФ от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ: в ред. от 1 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об обороне: федер. закон РФ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ: в ред. от 29 дек. 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Константинов А.В., Файзулин Е.Р. Административно-правовые аспекты режима военного положения в России: актуальные вопросы и тенденции // *International Scientific Review*. – 2016. – № 5 (15). – С. 84–87.
4. Владимиров В.А. Советское уголовное право. Часть Особенная. – М.: Юр. лит., 1979.
5. Смирнова Н.П. Актуальные проблемы уголовной ответственности военнослужащих // *Ученые записки юридического факультета*. Вып. 2. – СПб.: Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов, 1997.
6. Словарь основных военных терминов / под ред. С.Н. Красильникова. – М., 1965.
7. Чхиквадзе В.М., Савицкий М.Я. Положение о воинских преступлениях (комментарий). – Ашхабад: ВЮА, 1943.
8. Первая Женевская конвенция от 12 августа 1949 года «Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях». URL:

<http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/geneva-convention-1.htm> (дата обращения: 10.03.2018).

9. Второй Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 авг. 1949 г. от 8 июня 1977 г. URL: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/6lkb3l.htm> (дата обращения: 10.03.2018).

10. *Вербицкая Т.В.* Режим военного положения и боевой обстановки в рамках конституционного права // Юридический вестник молодых ученых. – 2016. – № 3. – С. 45–53.

11. *Мусаев Х.А.* Боевая обстановка как конструктивный признак состава преступления // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 14: в 2 т. Т. 2. – М.: ООО «Издательство «Юрист», 2014.

12. Определение агрессии: утв. Резолюцией 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблей ООН от 14 дек. 1974 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml (дата обращения: 10.03.2018).

13. *Константинов А.В.* К вопросу о правовом регулировании общественных отношений // Вестник науки и образования. – 2015. – № 9 (11). – С. 58–61.

14. *Вербицкая Т.В.* Режим военного положения и боевой обстановки в рамках конституционного права // Юридический вестник молодых ученых. – 2016. – № 3. – С. 45–53.

15. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. – М., 1997.

16. *Фадеева И.В.* Особенности функционирования органов государственной власти в условиях режима военного положения // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – № 22 (64). – С. 59–62.

17. *Зиборов О.В.* Отдельные процедурные проблемы военного положения // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 8. С. 215–218.

18. *Мещеряков А.Н.* Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 3 (33). С. 30–35.

19. *Веретенников Н.Н.* Развитие института административной ответственности в условиях особых правовых режимов: вопросы судебного контроля // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 8. – С. 147–156.

References

1. О военном положении: федер. konst. zakon Ros. Federatsii ot 30 yanv. 2002 g. № 1-FKZ: v red. ot 1 iyulya 2017 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

2. Об обороне: федер. zakon Ros. Federatsii ot 31 maya 1996 g. № 61-FZ: v red. ot 29 dek. 2017 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

3. *Konstantinov A.V., Faizulin E.R.* Administrativno-pravovye aspekty rezhima voennogo polozheniya v Rossii: aktual'nye voprosy i tendentsii // International Scientific Review. 2016. № 5 (15). S. 84–87.

4. *Vladimirov V.A.* Sovetskoe uголовное право. Chast' Osobennaya. M.: Yur. lit., 1979.

5. *Smirnova N.P.* Aktual'nye problemy uголовnoi otvetstvennosti voennosluzhashchikh // Uchenye zapiski yuridicheskogo fakul'teta. Vyp. 2. SPb.: Sankt-Peterburgskii gumanitarnyi universitet profsoyuzov, 1997.

6. Slovar' osnovnykh voennykh terminov / pod red. S.N. Krasil'nikova. M., 1965.

7. *Chkhikvadze V.M., Savitskii M.Ya.* Polozhenie o voinskikh prestupleniyakh (kommentarii). Ashkhabad: VYuA, 1943.
8. Pervaya Zhenevskaya Konventsia ot 12 avgusta 1949 goda «Ob uluchshenii uchasti ranenyykh i bol'nykh v deistviyushchikh armiyakh». URL: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/geneva-convention-1.htm> (data obrashcheniya: 10.03.2018).
9. Vtoroi Dopolnitel'nyi Protokol k Zhenevskim konventsiyam ot 12 avg. 1949 g. ot 8 iyunya 1977 g. URL: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/6lkb3l.htm> (data obrashcheniya: 10.03.2018).
10. *Verbitskaya T.V.* Rezhim voennogo polozheniya i boevoi obstanovki v ramkakh konstitutsionnogo prava // *Yuridicheskii vestnik molodykh uchenykh.* M., 2016. № 3. S. 45–53.
11. *Musaev Kh.A.* Boevaya obstanovka kak konstruktivnyi priznak sostava prestupleniya // *Nauchnye trudy. Rossiiskaya akademiya yuridicheskikh nauk.* Vyp. 14: v 2 t. T. 2. M.: OOO «Izdatel'stvo «Yurist», 2014.
12. Opredelenie agressii: utv. Rezolyutsiei 3314 (XXIX) General'noi Assamblei OON ot 14 dek. 1974 g. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml (data obrashcheniya: 10.03.2018).
13. *Konstantinov A.V.* K voprosu o pravovom regulirovanii obshchestvennykh otnoshenii // *Vestnik nauki i obrazovaniya.* 2015. № 9 (11). S. 58–61.
14. *Verbitskaya T.V.* Rezhim voennogo polozheniya i boevoi obstanovki v ramkakh konstitutsionnogo prava // *Yuridicheskii vestnik molodykh uchenykh.* M., 2016. № 3. S. 45–53.
15. *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii / pod red. V.V. Lazareva.* M., 1997.
16. *Fadeeva I.V.* Osobennosti funktsionirovaniya organov gosudarstvennoi vlasti v usloviyakh rezhima voennogo polozheniya // *Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniya.* 2016. № 22 (64). S. 59–62.
17. *Ziborov O.V.* Otdel'nye protsedurnye problemy voennogo polozheniya // *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii.* 2015. № 8. S. 215–218.
18. *Meshcheryakov A.N.* Polnomochiya vysshego dolzhnostnogo litsa sub"ekta Rossiiskoi Federatsii v oblasti obespecheniya rezhima voennogo polozheniya // *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika.* 2015. № 3 (33). S. 30–35.
19. *Veretennikov N.N.* Razvitie instituta administrativnoi otvetstvennosti v usloviyakh osobykh pravovykh rezhimov: voprosy sudebnogo kontrolya // *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava.* 2016. № 8. S. 147–156.

Поступила в редакцию 28 января 2018 г.

UDC 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-111-118

On the question about the administrative and legal regime of martial law

A.Sh. Gasanaliyev, A.A. Aliyev

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
admpr@list.ru*

The article is devoted to the study of essential features and distinctive features of the martial law in the Russian Federation and foreign countries. The relevance of the topic of the article is due to the fact that the legal regulation of the martial law regime is of great importance for modern Russia in connection with the tense situation in the world. The concept of martial law is revealed, it is said about the similarity of the terms "martial law" and "combat situation". The main differences between the regime of martial law and the state of emergency are indicated. The conditions and objectives of introduction of the administrative and legal regime of martial law are defined. The system of state power bodies providing administrative and legal regime of martial law is investigated. The result of the study is the formulation of conclusions and proposals to improve the administrative legislation governing the special legal regime of martial law.

Keywords: *martial law, military situation, legal regime, state of emergency, Federal Executive body.*

Received 28 January, 2018