

УДК 342.95

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБОГО ПОЛОЖЕНИЯ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗНЫХ СИТУАЦИЙ

Т. В. Кувырченкова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Анализируются различные точки зрения при определении режима особого положения, обосновывается необходимость законодательного закрепления специального административно-правового режима особого положения

Ключевые слова: специальные административно-правовые режимы, режим чрезвычайного положения, режим военного положения, режим особого положения.

Развитие системы государственного управления сегодня невозможно без такого регулятора управленческих отношений, как правовой режим. Достаточно полное и точное определение правовому режиму дал Д. Н. Бахрах: «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»¹. В рамках правового режима устанавливаются определенные правила, препятствующие нарушению прав субъектов режима. Одним из видов правовых режимов является административно-правовой режим, сопровождающий деятельность органов государственного управления.

Проблеме определения различных видов режимов уделено достаточно значительное место в административно-правовой литературе. Правовые режимы находятся в зоне внимания как ученых, так и практиков. Не случайно 20 мая 2016 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации прошел семинар, посвященный институту административно-правовых режимов. Получают дальнейшее теоретическое развитие и специальные административно-правовые режимы, основное предназначение которых - обеспечение безопасности государства, защита интересов физических лиц. Установление их необходимо тогда, когда необычная, неординарная, чрезвычайная обстановка требует изменения форм и методов государственного управления и, как следствие, установления специального административно-правового режима. Разновидностью указанных

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник М.: Норма. 2008. С. 478.

режимов являются экстраординарные, подразделяющиеся на чрезвычайное, военное положение, режим контртеррористической операции, режим, устанавливаемый в условиях действия чрезвычайной ситуации. Последний некоторые авторы относят к режиму особого положения².

Общий термин, которым в международно-правовой литературе и внутригосударственных нормативно-правовых актах принято обозначать ситуации чрезвычайного характера, называется «кризисные ситуации». Конституция Российской Федерации (ст. 56) закрепила существование института чрезвычайного положения.

В Международном пакте о гражданских и политических правах указываются следующие особенности режима чрезвычайного положения: «Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем пакте государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения...

Любое участвующее в настоящем пакте государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие государства, участвующие в настоящем пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление»³.

Некоторые авторы предлагают режимы военного и чрезвычайного положения определить как особые правовые режимы, под которыми понимаются способы, средства и механизмы, применяемые на всей территории государства либо его части в случае возникновения угроз внешнего и внутреннего характера его суверенитету и территориальной целостности, правам и свободам его граждан, предусматривающие особый правовой режим деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, других субъектов правоотношений и предполагающие расширение полномочий соответствующих органов

² Там же. С. 489.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

государственной власти и необходимые правоограничения других субъектов в зоне действия данного правового режима и возложение на них дополнительных обязанностей⁴. Это несколько сужает понятие особых правовых режимов, данное Д.Н. Бахрахом, который определял специальные административно-правовые режимы в качестве одной из разновидностей особых правовых режимов⁵.

Многие режимы законодатель обозначает следующими категориями: «особый правовой режим», «особый режим», «специальный режим», подчеркивая тем самым их комплексный характер.

Неоднозначная терминология позволяет говорить, как полагает ряд ученых, о существовании режима особого положения. Об особом положении, как считает В.Б. Рушайло, можно говорить тогда, когда присутствуют определенные ограничения и запреты, но чрезвычайное и военное положения не объявляются. Как полагает Д.Н. Бахрах, «особое положение» - это собирательное понятие, включающее в себя различные режимы, опосредующие экстремальную ситуацию «регионального бедствия», диктующую необходимость принятия особых мер, по жесткости и объему правоограничений уступающих тем мерам, которые используются при режиме чрезвычайного положения. Режим особого положения устанавливается федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления⁶.

В.Ю. Ухов формулирует свое видение режима особого положения. Особое положение - временный правовой режим деятельности органов государственной власти, вводимый на определенной территории в целях принятия неотложных мер по недопущению возникновения чрезвычайных обстоятельств введения чрезвычайного положения, предусматривающий ограничение отдельных прав и свобод граждан, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Данный режим должен предшествовать введению чрезвычайного положения и является более «мягким» по сравнению с ним. Кроме того, он определяет чрезвычайное положение как сложное, динамичное, правовое образование, развитие которого проходит три стадии: установление,

⁴ Денисова А. С. Обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в условиях особых правовых режимов : дис. ... канд. юр. наук. Хабаровск, 2008. С. 9.

⁵ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник М.: Норма. 2008. С. 482.

⁶ Цит. по: Румянцев Н.В. Организационно-правовая работа с личным составом органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юр. наук. СПб, 2004. С. 14.

обеспечение и отмена. Законодательство же регулирует только две первые стадии. В связи с этим автор предлагает законодательно закрепить полную и частичную отмену решения о введении чрезвычайного положения, принятого Президентом Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации⁷.

Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. к обстоятельствам введения чрезвычайного положения относит такие, как массовые беспорядки, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Но, например, деятельность незаконных вооруженных формирований и различные конфликты четко не определены, хотя они по своим характеристикам имеют существенные отличия от массовых беспорядков. Это определяет Дополнительный Протокол II, в котором указываются различия между ситуациями внутренней напряженности, беспорядками, отдельными и спорадическими актами насилия и внутренними вооруженными конфликтами.⁸ В связи с отсутствием законодательства, регулирующего такие экстраординарные ситуации, как вооруженные конфликты немеждународного характера, ученые предлагают различные варианты восполнения указанных пробелов.

М.А. Рыльская считает, что в таких ситуациях необходимо вводить режим особого положения, под которым она понимает временный правовой режим деятельности государственной власти, вводимый на территории района города (района в городе), одного или нескольких субъектов Российской Федерации в целях принятия неотложных мер по стагнации чрезвычайных ситуаций социального характера, грозящих кризисными осложнениями, допускающий становление ограничений основных прав и свобод граждан, а также возложение на них дополнительных обязанностей⁹. В качестве оснований введения такого правового режима она определяет угрозу возникновения внутреннего вооруженного конфликта. При этом автор выделяет три кризисных

⁷ Ухов В.Ю. Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2007. С.16 – 18.

⁸ Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. М., 2002. С.320.

⁹ Рыльская М.А. Урегулирование внутренних вооруженных конфликтов: опыт, проблемы: монография. М., Изд-во ВНИИ МВД России. 2003. С. 46 - 47.

ситуации: особое положение, чрезвычайное положение и ограниченное военное положение, которые представляют собой способы государственного реагирования на чрезвычайные ситуации, применяемые по мере возрастания степени их общественной опасности, с учетом специфических правовых, организационных, тактических, финансовых и иных способов ликвидации негативных последствий¹⁰.

Для поддержания правопорядка в таких ситуациях требуются специальные, чрезвычайные меры, которые характеризуются тем, что не только направлены в отношении лиц, допускающих правонарушения или преступления, а непосредственно затрагивают интересы всего населения, проживающего в регионе, ограничивая предоставленные ему права и накладывая дополнительные обязанности, а также масштабами угрозы для государства в целом¹¹.

Для данных условий необходимо установление отдельного специального административно-правового режима, который можно обозначить как режим особого правового положения. Законодательно нужно закрепить обстоятельства введения указанного правового режима, права и свободы, которые могут быть ограничены при его установлении, механизмы защиты при нарушении прав и свобод, силы и средства, обеспечивающие этот административно-правовой режим. При угрозе возникновения внутреннего вооруженного конфликта необходимо также провести предупредительные меры, направленные на стагнацию данной ситуации.

Так что же представляет собой режим особого положения? В данном случае в отличие от многообразия терминов, обозначающих иногда одни и те же объекты, явления, условия, когда авторы используют разные дефиниции, стремясь наиболее полно и точно отразить складывающуюся чрезвычайную обстановку, одно название определяет разные ситуации экстраординарного характера. Это и чрезвычайные ситуации, предшествующие режиму чрезвычайного положения, и режим, вводимый при возникновении чрезвычайной ситуации, и режим, вводимый при возникновении вооруженного конфликта немеждународного характера.

Существующее положение объясняется не только недостаточной научной проработкой обозначаемых понятий, но и отсутствием законодательного закрепления таких различных по своим характеристикам административно-правовых режимов. Таким образом, необходимо для достижения единообразия терминологии не только проводить дальнейшие научные исследования, но также на

¹⁰ Там же. С. 46 - 47.

¹¹ Кувырченкова Т. В. Защита прав человека в условиях внутренних вооруженных конфликтов: монография. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2007. С.56 – 57.

законодательном уровне определить режим особого положения, условия его введения, порядок реализации прав и обязанностей в условиях жизнедеятельности на режимной территории, механизмы защиты при нарушении прав и свобод, силы и средства, обеспечивающие этот административно-правовой режим.

Список литературы

1. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291
2. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. М.: Норма, 2008. 816 с.
3. Гончаров И.В. Конституционные основы федерального вмешательства при защите основных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис. ... д-ра юр. наук. М., 2004. 465 с.
4. Денисова А. С. Обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в условиях особых правовых режимов : дис. ... канд. юр. наук. Хабаровск, 2008. 178 с.
5. Кувырченкова Т. В. Защита прав человека в условиях внутренних вооруженных конфликтов: монография. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2007. 88 с.
6. Румянцев Н.В. Организационно-правовая работа с личным составом органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2004. 18 с.
7. Рушайло В. Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д - ра юр. наук. М., 2004. 347 с.
8. Рыльская М.А. Урегулирование внутренних вооруженных конфликтов: опыт, проблемы: монография. - М., Изд-во ВНИИ МВД России. 2003. 88 с.
9. Ухов В.Ю. Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2007. 49 с.
10. Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. М., 2002. 344 с.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF "SPECIAL POLLUTION": DETERMINATION OF DIFFERENT SITUATIONS

T. V. Kuvyrchenkova

Tver State University

The article analyzes different points of view in determining the special situation regime. The author justifies the need for legislative consolidation of a special administrative-legal regime of a special position

Keywords: *special administrative and legal regimes, state of emergency, martial law regime, special situation regime.*

Об авторе

КУВЫРЧЕНКОВА Татьяна Владимировна - кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ТвГУ, e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

KUVYRCHENKOVA Tatiana - PhD, assistant professor of constitutional, administrative and customs law of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova st, 33.), E-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

Кувырченкова Т.В. Административно-правовой режим особого положения: определение разных ситуаций // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 2. С. 85 – 91.