

УДК 3

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕЖИМА ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Э. К. УТЯШОВ¹⁾

¹⁾Российский государственный университет правосудия, ул. Новочеремушгинская, 69, 117418, г. Москва, Россия

Предметом проведенного исследования является сравнительный анализ законодательства двух союзных государств по вопросам регулирования режима военного положения. Цель статьи – поиск общего и особенного в содержании законодательства в этой сфере, выявление общих оснований, принципов, норм и методов его регулирования. Подобный анализ позволяет скоординировать действия по осуществлению правовых, организационных, политических и военных мер, направленных на обеспечение режима военного положения. Установлена относительная неопределенность некоторых оснований введения указанного режима, а также наличие оценочных и абстрактных норм, предопределяющих свободу усмотрения государственных органов при их толковании. Свободное усмотрение может приводить к несогласованности действий органов государственного управления обоих государств при обеспечении режима военного положения. Проанализированы причины неизбежности пробелов в законодательстве о военном положении, в связи с чем определена научная задача – формулирование и обоснование ключевых принципов права, применимых в условиях военного положения. Показаны возможные коллизии правовых норм, разработаны предложения по их устранению. Речь идет о противоречиях между конституционными нормами о недопустимости цензуры и нормами законодательства о военном положении, предусматривающими создание органов цензуры. Предложено на законодательном уровне определить баланс соразмерности ограничения прав в частной сфере путем установления объема сил и средств, необходимых государству для отражения агрессии или нападения, в зависимости от уровня и масштаба военного конфликта.

Ключевые слова: правовой режим военного положения; неопределенность оснований введения режима военного положения; свобода усмотрения государственных органов; пробелы в законодательстве о военном положении; основополагающие принципы права и формы права; коллизии правового регулирования; баланс частного и публичного права в условиях режима военного положения.

LEGAL REGULATION OF MARTIAL LAW IN THE REPUBLIC OF BELARUS AND THE RUSSIAN FEDERATION: COMPARATIVE ANALYSIS

E. K. UTJASHOV^a

^aRussian University of Justice, 69 Novocheremushkinskaya Street, Moscow 117418, Russia

The subject of the conducted research is a comparative analysis of the two allied countries legislations on legal regulation of the martial law regime. The purpose of the article is to find out the common and special rules of law in the content of these legislations and to identify the common basis, principles, rules, methods of its regulation. Such an analysis allows the Republic of Belarus and the Russian Federation to conduct the coordinated legal, political, military actions and to make the necessary arrangements in order to carry out the the martial law regime. The article also determines the comparative uncer-

Образец цитирования:

Утяшов Э. К. Правовое регулирование режима военного положения в Республике Беларусь и Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ // Журн. Белорус. гос. ун-та. Право. 2018. № 1. С. 36–45.

For citation:

Utjashov E. K. Legal regulation of martial law in the Republic of Belarus and the Russian Federation: comparative analysis. *J. Belarus. State Univ. Law*. 2018. No. 1. P. 36–45 (in Russ.).

Автор:

Эдуард Климентьевич Утяшов – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры теории права, государства и судебной власти.

Author:

Eduard K. Utjashov, PhD (law), docent; associate professor at the department of environmental law and land law. ueknet@rambler.ru

tainty of some foundations of introducing the martial law regime, the existence of the evaluated and abstract rules, which determine the margin of appreciation of public authorities while interpreting the rules of law. Margin of appreciation may cause the mismatch of the government departments' actions of the two countries while conducting the martial law regime. It is analyzed the causes of the inevitable appearance of the legal vacuum in the legislations of the two countries concerning the martial law regime; thus it's formulated a scientific problem – to formulate and to justify the fundamental principles of the law which can be applied in a state of martial law. There are showed all the possible conflicts of law and proposals to overcome them. First of all it's about the contradictions between the constitutional rules of law, which prohibit the censorship authorities, and the rules of martial law regime, which may contain the permission of its establishment. The author proposes to determine the balance of rights limitation in the private sector at the legislative level in comparison with the revealing of the level of forces and means needed for the state to reflect the aggression or attack, taking into account the level and scale of military conflict.

Key words: the martial law regime; uncertainty of foundations of introducing the martial law regime; margin of appreciation of the state authorities; legal vacuum on martial law; fundamental principles of law and forms of law; conflict of legal regulation; the balance of private and public law under a regime of martial law.

Правовые системы Республики Беларусь и Российской Федерации имеют значительное, если не абсолютное сходство. Родственность правового регулирования, осуществляемого в двух государствах, объясняется историческими предпосылками, в основе которых лежит система континентального права, специфические отпечатки советского прошлого, дружественность современных политико-экономических и правовых отношений, стремление к гуманизации законодательства в условиях международной интеграции. Оба государства связывает не только историческое прошлое, но и совместное участие во многих межгосударственных объединениях в настоящем. В соответствии со ст. 2 Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» [1] целями Союзного государства являются проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны; формирование единой правовой системы демократического государства; проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; обеспечение безопасности Союзного государства и борьба с преступностью; укрепление мира, безопасности и взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире; развитие Содружества Независимых Государств (СНГ).

Россия и Беларусь являются членами Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), целями которой стали укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств, входящих в ее состав [2].

В военно-политической сфере Россия и Беларусь – стратегические партнеры, что закреплено в разделе 2 Договора от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства». В ст. 18 к совместному ведению Союзного государства и государств-участников относятся совместная оборонная политика,

координация деятельности в области военного строительства, развитие вооруженных сил государств-участников, совместное использование военной инфраструктуры и принятие других мер для поддержания обороноспособности Союзного государства. Приверженность взятым обязательствам подтверждена в «Концепции внешней политики Российской Федерации» [3], в которой заявлено, что Россия будет расширять стратегическое взаимодействие с Республикой Беларусь в рамках Союзного государства в целях развития интеграционных процессов во всех сферах.

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным проанализировать содержание законодательства союзных государств о военном положении с целью выявить общие основания, принципы, правовые нормы, методы его регулирования, список первоочередных мероприятий, проводимых государствами в условиях отражения возможной вооруженной агрессии против них. Подобный анализ даст возможность правотворческим и правоприменительным органам государственной власти добиться не только одномоментности, но и согласованности действий по осуществлению правовых, организационных, политических и военных мер, направленных на сохранение своего суверенитета и отражение возможной военной угрозы со стороны агрессора. Требуют уточнения содержания те юридические факты, которые являются основаниями введения военного положения, так как понятие юридического факта призвано выразить существование реальных жизненных обстоятельств, которые имеют значение для приведения в действие нормы права.

Подобный анализ целесообразно начать с оснований введения данного режима. Президент, в соответствии с п. 29 ст. 84 Конституции Республики Беларусь, «вводит на территории Республики Беларусь в случае военной угрозы или нападения военное положение, объявляет полную или частичную мобилизацию с внесением в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики». Использованный термин «военная угроза»

является неопределенным и оценочным, в силу чего нуждается в конкретизации правотворческими органами, которая была осуществлена в ст. 4 Закона Республики Беларусь от 13 января 2003 г. № 185-З «О военном положении» (далее – Закон «О военном положении») [4]. Военной угрозой признается любое из следующих действий:

- объявление войны Республике Беларусь со стороны другого государства (других государств) без совершения действий, предусмотренных ч. 3 настоящей статьи;

- концентрация вооруженных сил другого государства (других государств) вдоль государственной границы Республики Беларусь, указывающая на реальное намерение применить вооруженную силу против независимости, территориальной целостности, суверенитета и конституционного строя Республики Беларусь;

- возникновение очагов вооруженных конфликтов, направленных против независимости, территориальной целостности, суверенитета и конституционного строя Республики Беларусь;

- проведение в другом государстве (других государствах) мобилизации в целях нападения;

- иная деятельность другого государства (других государств), экстремистских, в том числе террористических, организаций, расположенных на территории другого государства (других государств), включая заявления и демонстрацию силы, осуществляемые в нарушение Устава ООН и указывающие на подготовку к нападению.

Содержание понятия военной угрозы дано и в другом нормативном правовом акте – Законе Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 412-З «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь», где под ней понимается «высший уровень военной опасности, при котором состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений характеризуется действиями другого государства (коалиции государств), а также негосударственных субъектов, включая террористические и экстремистские организации, указывающими на реальную возможность возникновения военного конфликта».

Другим основанием введения исследуемого правового режима является нападение. Статья 4 Закона «О военном положении» содержит конкретизацию этого основания. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права нападением – независимо от объявления войны другим государством (другими государствами) – признается любое из следующих действий:

- вторжение вооруженных сил другого государства (других государств) на территорию Республики Беларусь или военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, аннексия территории Республики Беларусь или ее части с применением вооруженной силы;

- ракетно-авиационные удары, наносимые вооруженными силами другого государства (других государств) по территории Республики Беларусь, или применение любого другого оружия другим государством (другими государствами) против Республики Беларусь;

- вооруженное воздействие другого государства (других государств) на Вооруженные Силы Республики Беларусь, другие войска и воинские формирования Республики Беларусь (далее – Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования);

- действия другого государства (других государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию третьему государству (третьим государствам) для нападения;

- засылка другим государством (другими государствами) или от имени другого государства (других государств) на территорию Республики Беларусь вооруженных банд (групп), иррегулярных сил, наемников или подразделений регулярных войск, применяющих вооруженную силу против Республики Беларусь;

- акт вооруженной агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, совершенный против государства – участника Организации договора о коллективной безопасности;

- иные действия, связанные с применением другим государством (другими государствами) вооруженной силы против независимости, территориальной целостности, суверенитета и конституционного строя Республики Беларусь каким-либо другим способом, несовместимым с Уставом ООН.

Основанием введения военного положения в соответствии с ч. 2 ст. 87 Конституции РФ и ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» [5] (далее – ФКЗ «О военном положении») является агрессия против Российской Федерации или угроза непосредственной агрессии. Понятие «агрессия» общепризнано международным правом и содержится в одноименной резолюции XXIX Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. [6, с. 3–5].

Российская Федерация, признавая общепризнанные принципы и нормы международного права в качестве элементов своей правовой системы, фактически дословно включила толкование агрессии в п. 6 ч. 2 ст. 3 ФКЗ «О военном положении» (о чем в указанном законе имеется ссылка), под которой понимается:

- 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.

В основе двух понятий – «нападение» и «агрессия» – лежат примерно одинаковые фактические действия (фактические составы), с наступлением которых будет вводиться военное положение. Следует особо подчеркнуть, что Беларусь включила в перечень таких оснований акт вооруженной агрессии против своих союзников по ОДКБ.

Другим основанием введения режима военного положения по российскому законодательству (ч. 3 ст. 3 ФКЗ «О военном положении») является непосредственная угроза агрессии, которая понимается как «...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».

При сравнительном анализе оснований введения режима военного положения обращает на себя внимание то, что белорусский законодатель попытался конкретизировать категории правовой неопределенности в гипотезе нормы права – «военной угрозы», перечислив те юридические факты, которые предусматриваются в понимании этого основания, хотя также недостаточно исчерпывающе, допустив широкое толкование в части словосочетания: «иная деятельность другого государства <...> указывающая на подготовку к нападению».

Использование российским законодателем оценочного понятия «непосредственная угроза агрессии», которое понимается как «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», характеризуется правовой неопределенностью, не обладающей достаточно ясным содержанием и резким объемом. Оценочные понятия обобщают в себе лишь типичные признаки правозначимых явлений с ориентацией на то, что в процессе применения их содержание раскроют сами субъекты (правоприменители) с учетом особенностей конкретных ситуаций. Следовательно, оценивать действия, указывающие на подготовку к агрессии или представляющие военную угрозу, предстоит президентам России и Беларуси, а также парламентариям этих государств.

Наличие в таких действиях некоторой свободы усмотрения может привести к отсутствию единообразия в толковании и применении норм режима военного положения. Закон – в силу своего абстрактного характера – может опосредовать лишь родовые и видовые особенности общественных отношений. Индивидуальные же характеристики конкретного отношения нередко оказываются неочевидными с позиции всеобщей нормы, что предполагает необходимость индивидуальной оценки «непосредственной угрозы агрессии» или «военной угрозы», а в этой ситуации все очень субъективно.

Почему же в законодательстве о режиме военного положения, предусматривающего особый режим работы государственных органов, организаций и предприятий, серьезные ограничения конституционных прав и свобод граждан, недостаточно ясности и конкретности, содержится много относительно определенных норм и оценочных понятий? Возможно ли избежать ситуации, когда закон делегирует правоприменителю право самостоятельно толковать и устанавливать, какие факты (основания) будут являться основаниями введения военного положения, а какие – нет? Будут ли правоприменительные органы двух государств давать схожую оценку одним и тем же фактам?

Большинство правовых предписаний изначально нацелены регламентировать общественные отношения «с исчерпывающей конкретностью и полнотой». Определенность содержания обуславливается характером общественных отношений и целью регулирования. Однако, когда нормы права устанавливаются с «опережением», т. е. до возникновения общественных отношений, на которые они рассчитаны, подобное жесткое регулирование не всегда приемлемо и часто объективно невозможно, что приводит к диспозитивности и свободе усмотрения правоприменителя, исходящего из принципа целесообразности. Очевидно, что чем шире круг отношений, охватываемых нормой пра-

ва, тем более обобщенным, отвлеченным и неопределенным становится ее содержание. В том числе и этим объясняется наличие неопределенности в содержании правовых норм режима военного положения.

Показательными в связи с относительной определенностью норм права являются действия правоприменительных органов в Украине в 2015–2016 гг. по введению режима военного положения. Действующий на ее территории Закон от 12 мая 2015 г. № 389-VIII «О правовом режиме военного положения» в ст. 1 предусматривает, что в случае «вооруженной агрессии или угрозы нападения, опасности государственной независимости Украины, ее территориальной целостности» вводится военное положение. Верховная Рада одобрила президентский законопроект «Об особенностях государственной политики по обеспечению государственного суверенитета Украины над временно оккупированными территориями в Донецкой и Луганской областях», в котором утверждается захват части ее территории Российской Федерацией. Установление подобного юридического факта должно предполагать неизбежность введения режима военного положения. Однако политическое руководство государства, исходя из оценки социально-экономической, политической и международной обстановки, такого решения не приняло. Компромиссным решением между сторонниками введения режима военного положения и отказа от него стало создание военно-гражданских администраций, что вполне вписывается в объем относительно определенных норм права.

Относительно определенные нормы права рассчитаны по своей природе на усмотрение правоприменителя. В связи с этим Ю. А. Тихомиров справедливо отмечает, что в правовых нормах закреплены легальные основы и границы усмотрения. Это сделано с помощью формул «или – или», «в пределах», «санкции от и до» и др. [7, с. 157]. Таким образом, относительно определенные нормы права, устанавливающие границы возможных вариантов решений, описание конкретных условий (временных границ, наступления определенных обстоятельств и др.), позволяют правоприменителю разрешить сложную ситуацию, используя собственное усмотрение. Такого плана техника правового регулирования представляется оптимальной, справедливой и эффективной при достижении цели правового регулирования, в том числе при введении режима военного положения [8, с. 72].

Другой особенностью осуществления режима военного положения, с которой неизбежно столкнутся органы государственной власти, включая органы военного управления, являются пробелы и коллизии законодательства. Пробелы в законодательстве нежелательны, однако объективно они

возможны и неизбежны. Причины их появления многообразны. Никакой орган государства, никакой гений или современный компьютер не сможет смоделировать и спрогнозировать все возможные ситуации в сфере общественных отношений, которые могут возникнуть в условиях военного положения, особенно связанные с фактической агрессией или нападением, а следовательно, выразить и закрепить их в нормах права. Именно поэтому нигде в мире никогда не было и нет беспробельного, идеального права, адекватно отражающего действительность.

Насколько детально и полно нужно регулировать общественные отношения режима военного положения? Какую свободу предоставить правоприменителю в этих условиях? Более детальная правотворческая деятельность, направленная на дальнейшую конкретизацию прогнозного правового регулирования, с одной стороны, позволила бы уменьшить возможность злоупотребления правом, с другой – привела бы к появлению значительного количества относительно «мертвых» норм, рассчитанных на возможное развитие общественных отношений в условиях военного положения. Создание такого массива нормативных правовых актов непродуктивно как минимум по следующим причинам: они не будут успевать за изменениями действующего законодательства и общественных отношений, в связи с чем могут устаревать, порождать правовые коллизии и пробелы; сковывать инициативу адресатов правовых норм; запутывать и затруднять принятие решений при динамично меняющейся обстановке; провоцировать бюрократизм в ходе управленческой деятельности; приводить к необходимости систематизации этого правового массива в форме кодификации или консолидации.

Подготовка проектов модельных нормативных правовых актов, в которых излагался бы некий алгоритм запрограммированных действий в условиях режима военного положения, видится неэффективной в силу того, что их нормы также будут нуждаться в конкретизации, изменениях и дополнениях с учетом возможного непрогнозируемого развития общественных отношений, вызванных динамикой международной обстановки, тенденциями в осуществлении политического режима, текущего состояния законодательства, экономики, транспорта, общественного настроения и многими другими факторами [9].

Рациональным и оправданным решением многих вопросов, возникающих в правовом и индивидуальном регулировании в условиях исследуемого правового режима, представляется доктрина интегративного правопонимания, которая исходит из определенной иерархии форм права: основополагающих принципов права, международных дого-

воров, нормативных правовых актов, обычаев. Интегративное правопонимание, основанное прежде всего на принципах и нормах права, содержащихся в единой и многоуровневой системе форм международного и внутригосударственного права, должно способствовать предсказуемой правотворческой деятельности, стабильной и единообразной правоприменительной практике, оперативному и эффективному разрешению конкретных ситуаций, возникающих в том числе в условиях правового режима военного положения. Данный подход нашел свое выражение в ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации, в которых предусмотрено применение общепризнанных принципов права. В ст. 2 ФКЗ «О военном положении» оговаривается, что «...правовой основой военного положения являются Конституция Российской Федерации, настоящий Федеральный конституционный закон, принятые на его основе федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в данной области». Аналогичные положения содержатся в ст. 8 Конституции Республики Беларусь: «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства».

Реализация принципов как самостоятельной формы права предусмотрена в ряде других государств. Например, ст. 25 Конституции ФРГ гласит: «...общепризнанные нормы международного права являются составной частью федерального права. Они имеют приоритет перед законами и непосредственно порождают права и обязанности для проживающих на территории Федерации лиц». Статья 9 Конституции Австрии предусматривает, что «общепризнанные нормы международного права действуют в качестве составной части федерального права».

Основополагающие принципы права, содержащиеся в системе форм международного и национального права, определяют сущность и универсальный характер, обеспечивают сбалансированное состояние, внутреннее единство, взаимосвязь и целостность права; непротиворечивость, ожидаемость и предсказуемость правотворческих и правоприменительных процессов. Эти принципы характеризуются высоким уровнем обобщения, фундаментальностью, стабильностью, возможностью их осуществления во всех сферах общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, обладающих объективным характером и самодостаточностью [10]. Они выражаются, как правило, в максимально общих и универсальных нормативных предписаниях и будут выступать своего рода императивом для деятельности правотворческих

и правоприменительных органов, реализующих правовой режим военного положения.

Основополагающие принципы права выполняют ряд важнейших функций, обуславливающих их востребованность в условиях режима военного положения. Первая функция выражается в воздействии на систему юридических норм, обеспечивающих ее непротиворечивость и согласованность. Вся правотворческая деятельность, нормативные предписания должны логически вытекать из содержания принципов и точно им соответствовать. Это позволит осуществлять правовое регулирование на основе обобщения наиболее существенного, типичного, выражающего содержание правового режима военного положения и в Беларуси, и в России. Вторая функция заключается в том, что основополагающие принципы могут применяться напрямую, поскольку являются самостоятельной формой права и занимают в иерархии форм международного и внутригосударственного права ведущее место. Такое решение освобождает правоприменителя – органы государственной власти и военного управления – от поиска юридических норм, которых может и не существовать в данный момент (при пробелах в законодательстве), а остальные субъекты правоотношений этого режима будут иметь возможность реализовать содержание этих принципов, не прибегая к правоприменению. При применении закона орган государства должен оценивать его с точки зрения общепризнанных принципов права, в противном случае слепое применение только позитивного закона приведет к признанию данного решения не соответствующим этим принципам и сделает такое решение неисполнимым.

Третья функция основополагающих принципов в условиях правового режима военного положения связана с тем, что они будут выступать объединяющим началом, регулирующим наиболее типичные сферы частного и публичного права, обеспечивать их сбалансированность, лежать в основе принимаемых компромиссных решений между интересами государства, членами общества и их объединениями.

Таким образом, необходимо ориентировать государственные органы, органы военного управления на применение общепризнанных (основополагающих) принципов права в их практической деятельности по обеспечению режима военного положения. Следовательно, одной из задач юридической науки должно являться формирование основополагающих принципов права, которые могут и должны применяться в условиях правового режима военного положения.

Другим дефектом правового регулирования режима военного положения в обоих государствах являются коллизии. Причины их возникновения разнообразны. Применительно к режиму военного

положения они обусловлены, с одной стороны, действующим законодательством, ориентированным на международные стандарты, общепризнанные нормы и принципы права, отражающие идеи правового государства, верховенство права, незаблемость прав человека, а с другой – необходимостью сохранения своего суверенитета и защиты от агрессора, что невозможно реализовать без определенных ограничений. Иной причиной коллизий является несогласованность правового регулирования, осуществляемого различными органами государственной власти, компетенции и полномочия которых могут пересекаться при наличии относительно определенных норм права. Даже в мирное время обнаруживаются коллизии в законодательстве, применимом к условиям режима военного положения. Например, ст. 28 Конституции Республики Беларусь предусматривает «право на защиту от незаконного вмешательства в его (человека. – Э. У.) личную жизнь, в том числе от посягательства на тайну его корреспонденции, телефонных и иных сообщений, на его честь и достоинство». Более того, ст. 33 устанавливает прямой запрет на цензуру. В то же время ст. 1, 11, 15 Закона Республики Беларусь от 13 января 2003 г. № 185-З «О военном положении» предусматривают создание органов военной цензуры, под которой законодатель понимает «систему государственного контроля за содержанием сообщений и материалов, подготовленных для размещения в средствах массовой информации, сетях электросвязи, а также за содержанием почтовых отправлений, устанавливаемую на период военного положения». Притом что перечень материалов, не подлежащих огласке, не предусмотрен. Подобную коллизию можно обнаружить и в законодательстве Российской Федерации, где на конституционном уровне установлен запрет на цензуру (ст. 29), а п. 15 ст. 7 ФКЗ «О военном положении» предусматривает создание органов цензуры. Подобные коллизии нуждаются в разрешении до наступления фактических обстоятельств введения исследуемого режима.

Необходимо предусмотреть разрешение коллизий или способов их преодоления в сфере определения границ частного и публичного права. Режим военного положения относится к сфере публичного права, где в первую очередь доминируют интересы государства, применяются императивные методы, господствуют ограничения и запреты, действуют карательные санкции. Значит ли это, что сфера частного права полностью игнорируется и не должна защищаться в условиях исследуемого режима? В контексте рыночных отношений, формирования частной собственности, признаваемой за гражданами и организациями, свободы предпринимательства появляется и сфера частного права. Ее основная формула выражена в ст. 2 Конституции Российской Федерации и ст. 2 Конституции Республики Беларусь, где закреплён приоритет прав че-

ловека как высшей ценности. Признание частного права позволяет определить сферы общественной жизни, вмешательство в которые со стороны государства является недопустимым, устанавливает границы личной свободы и частной инициативы, сдерживает неограниченное стремление государства к нормотворчеству.

В сфере действия частного права индивиды могут самостоятельно, по собственному усмотрению решать вопросы, связанные с использованием своих прав, заключением договоров, свободой предпринимательской деятельности, труда, выбора профессии, неприкосновенности жилища и др. В современной России частная собственность прямо признается и защищается равным образом с государственной, муниципальной и иными формами собственности, провозглашается ее неприкосновенность. Статья 13 Конституции Республики Беларусь закрепляет право частной собственности: «Собственность может быть государственной и частной. Государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности». Следовательно, в условиях военного положения частная собственность не только граждан, но и юридических лиц должна быть защищена. Частная сфера включает в себя не только собственность, но и другие элементы общественных отношений, которые в условиях военного положения практически не защищены.

Так, свобода предпринимательства в условиях военного положения столкнется с необходимостью перепрофилирования технологий ряда предприятий на выпуск продукции для военных нужд. Каким образом государство планирует возмещать им возможные убытки, связанные с нарушением договорных обязательств? Тогда непременно возникнут споры, в том числе судебные, о сроках компенсации, ее размерах, стоимости убытков. Как компенсировать затраты частному бизнесу, понесенные в связи с переходом к выпуску военной продукции, которую до введения режима военного положения он не выпускал? Как обязать бизнес работать без прибыли, как стимулировать их производство в военных целях?

Если потребуется переориентировать все сферы производства и услуг для нужд обороны, то согласятся ли с этим иностранные собственники, чьи активы вложены в Россию и Беларусь? Может ли государство изъять, национализировать чужую (иностранную) собственность, находящуюся на его территории, в целях обороны страны? Как быть с вопросами международной интеграции и кооперации, ведь многие составляющие военной продукции, особенно в высокотехнологичной сфере, производятся за рубежом? С большой долей вероятности введение военного положения вызовет

экономический кризис, и ряд предприятий могут оказаться убыточными, а это повлечет за собой рост безработицы и социальной напряженности, что крайне невыгодно любому государству.

Каким образом в условиях режима военного положения повысить эффективность труда? Законодательство обеих республик предусмотрело возможность принятия мер по изменению режима трудовой деятельности. Предусматриваются ли изменения в одностороннем порядке условий трудового договора, связанных с увеличением продолжительности рабочего времени, введением обязательных сверхурочных работ и недопустимостью увольнения по инициативе работника? Будет ли объявляться мораторий по обязательственным правоотношениям, например кредитам, ипотеке и другим схожим отношениям в частной сфере? Будет ли возмещаться труд тех граждан, которые в соответствии с законодательством обоих государств привлекаются к выполнению обязанностей по работам для нужд обороны, ликвидации последствий боевых действий, восстановлению разрушенных объектов, борьбе с пожарами, эпидемиями и вступили в специальные формирования? Окажется ли это в противоречии с интересами работодателя, кто компенсирует ему понесенные убытки в связи с простоем? Или эти работы будут осуществляться бесплатно? Споры о допустимости вмешательства государства в частную сферу при определенных условиях можно разделить на два лагеря. Одни ученые ссылаются на мнение Е. А. Лукашевой, считавшей опасным (особенно для нашего общества) нередко возникающее убеждение, что в экстремальных условиях преодоление трудностей возможно лишь на пути «завинчивания гаек», ограничения демократии, «замораживания прав человека» [11, с. 60]. Эту позицию поддерживает А. Ф. Ноздрачев, писавший: «...люди уверены, что они абсолютно беззащитны перед государственной машиной и, если того потребуют “интересы государства”, ими пожертвуют без малейших колебаний». По его мнению, такие настроения приводят к «размыванию демократических устоев, деструктивному отношению к государственному аппарату и в результате к нарушению гражданского мира и согласия в стране. Это перспектива, которая никого и никогда не может устроить» [12, с. 14].

Доводы другой стороны основаны на ст. 15 Конституции о защите прав человека и основных свобод, которая допускает возможность в случае войны или иных чрезвычайных обстоятельств, угрожающих жизни нации, принимать меры в отступление от данного документа, однако только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву.

Компромиссом между указанными диаметрально противоположными взглядами может стать

разумное, взвешенное сочетание объективной целесообразности и предельной достаточности мер государственного ограничения прав и свобод граждан в условиях военного положения, которые при этом не должны противоречить нормам международного права, основным принципам права и духу конституции.

Исходя из этого, как представляется, необходимо сформулировать принцип соразмерности ограничения прав, который предполагает, что законодательное ограничение частной сферы не должно быть чрезмерным, и тем самым установить пределы «вторжения» в сферу частных отношений при различных возможных вариантах развития военного конфликта. Основное содержание данного принципа представляет собой «недопустимость осуществления правового регулирования, которое посягало бы на само существо того или иного права, приводило бы к утрате его реального содержания. Публичные интересы могут оправдывать правовые ограничения только тогда, когда они не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм» [13, с. 75].

Одним из критериев баланса и соразмерности ограничения прав в частной сфере является вопрос об определении объема сил и средств, необходимых государству для отражения агрессии. Необходимо предусмотреть типы ограничительных мер прав в различных условиях вооруженного конфликта: в условиях войны требуется мобилизация экономики, в том числе частного сектора производства; в условиях же вооруженного конфликта сфера частных отношений не должна быть затронута.

Целью проведенного исследования правового регулирования режима военного положения являлся анализ содержания законодательства союзных государств о военном положении для обнаружения общих оснований, принципов, особенностей правовых норм, методов его регулирования, что позволило сделать следующие выводы.

Во-первых, содержание законодательства обоих государств характеризуется схожестью методологических подходов к основаниям введения режима военного положения, механизму его реализации, а также идентичностью мер, осуществляемых в условиях указанного режима.

Во-вторых, правовое регулирование исследуемого режима характеризуется использованием относительно определенных норм права, оценочных и абстрактных понятий, таких как «военная угроза», «угроза агрессии» и др. Подобные юридические конструкции неизбежны при регулировании относительно широких общественных отношений и не являются нарушением правил и требований юридической техники.

В-третьих, наличие в действиях правоприменителей некоторой свободы усмотрения может при-

вести к отсутствию единообразия в толковании и применении норм режима военного положения органами государства Республики Беларусь и Российской Федерации, так как индивидуальные характеристики конкретного юридического факта или отношения нередко оказываются неочевидными с позиции относительно определенной нормы, что предполагает необходимость индивидуальной оценки «непосредственной угрозы агрессии» или «военной угрозы».

В-четвертых, неизбежное наличие пробелов в законодательстве о военном положении обусловлено невозможностью прогнозирования всех вероятных ситуаций в сфере общественных отношений, возникающих в условиях военного положения. В связи с этим юридической науке необходимо сформулировать и обосновать, а правоприменительным органам – руководствоваться при обеспечении режима военного положения не только нормами, но и основополагающими принципами права.

В-пятых, правотворческим органам государства, конституционному правосудию целесообразно разрешить присутствующие коллизии в законодательстве государств, связанные с обеспечением режима военного положения.

В-шестых, необходимо на законодательном уровне сформулировать баланс соразмерности ограничения прав в частной сфере путем определения объема сил и средств, которые требуются государству для отражения агрессии или нападения, в зависимости от уровня и масштаба военного конфликта.

Решение сформулированных вопросов позволит органам государственной власти союзных государств добиться согласованности действий по осуществлению правовых, организационных, политических и военных мер, направленных на сохранение своего суверенитета и отражение возможной военной агрессии или нападения со стороны агрессора.

Библиографические ссылки

1. О ратификации Договора о создании Союзного государства : Федер. закон от 2 янв. 2000 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 146.
2. Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 окт. 2002 г. (с изм., внесенными Протоколом о внесении изменений в Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 окт. 2002 г., подписанным 10 дек. 2010 г.) [Электронный ресурс] // Организация Договора о коллективной безопасности. URL: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=124 (дата обращения: 20.12.2017).
3. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации : Указ Президента РФ от 30 нояб. 2016 г. № 640 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 49. Ст. 6886.
4. О военном положении : Закон Респ. Беларусь от 13 янв. 2003 г. № 185-3 : в ред. от 10 янв. 2015 г. № 244-3 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2017.
5. О военном положении : Федер. конституц. закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
6. Бекашев К. А., Ходаков А. Г. Международное публичное право : сб. док. М. : Изд-во БЕК, 1996. Т. 2.
7. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М. : Формула права, 2008.
8. Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании. М. : Инфра-М, 2014.
9. Утяшов Э. К. Принципы права и правовые режимы на примере правового режима военного положения // Юрид. наука: история и современность. 2016. № 4. С. 38–50.
10. Ершов В. В. О формах права в Союзном государстве // Дальнейшая гармонизация законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации : выступление на семинаре при Парламентском собрании Союза Беларуси и России по вопросам строительства Союзного государства [Электронный ресурс]. URL: <https://rgup.ru/?mod=iconfs&id=97> (дата обращения: 30.12.2017).
11. Лукашева Е. А. Кризисная ситуация в советском обществе и права человека // Права человека: время трудных решений. М., 1991. С. 49–76.
12. Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журн. рос. права. 2005. № 9. С. 14–26.
13. Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики. М. : Юрист, 2004.

References

1. On ratification of the Treaty on the establishment of the Union State : Federal law from 2 January, 2000, No. 25-ФЗ. *Sobranie zakonodatel'stva Ross. Federatsii* [The Corpus of legislation of the Russian Federation]. 2000. No. 2. Article 146 (in Russ.).
2. Charter of the Collective Security Treaty Organization from 7 Oct., 2002 (and amend. by the Protocol amending the Charter of the Collective Security Treaty Organization from 7 Oct., 2002, signed on 10 Dec., 2010). *Collect. Security Treaty Org.* URL: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=124 (date of access: 20.12.2017) (in Russ.).
3. On approval of the concept of the foreign policy of the Russian Federation : Decree of the President of the Russ. Federation from 30 Novemb., 2016, No. 640. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [The Corpus of legislation of the Russian Federation]. 2016. No. 49. Article 6886 (in Russ.).
4. On military law regime : Law of the Repub. of Belarus from 13 Jan., 2003, No. 185-3 : as amended on 10 Jan., 2015. No. 244-3. *Consul'tantPlus: Belarus / YurSpectr*, Natl. center of the leg. inf. of the Repub. of Belarus. Minsk, 2017 (in Russ.).

5. On military law regime: Federal constitutional law from 30 Jan., 2002, No. 1-ФКЗ. *The Corpus of legislation of the Russian Federation*. 2002. No. 5. Article 375 (in Russ.).
6. Bekyashev K. A., Khodakov A. G. Public international law : collect. of documents. Moscow : Publ. house BEK, 1996. Vol. 2 (in Russ.).
7. Tikhomirov Y. A. Pravovoe regulirovanie: teoriya i praktika [Legal regulation: theory and practice]. Moscow : Formula prava, 2008 (in Russ.).
8. Vlasenko N. A. Razumnost' i opredelennost' v pravovom regulirovanii [Reasonableness and determination in legal regulation]. Moscow : Infra-M, 2014 (in Russ.).
9. Utyashov E. K. Printsipy prava i pravovye rezhimy na primere pravovogo rezhima voennogo polozheniya [The Principles of law and legal regimes : on the example of the legal regime of martial law]. *Leg. sci.: hist. presence*. 2016. No. 4. P. 38–50 (in Russ.).
10. Ershov V. V. O formakh prava v Soyuznom gosudarstve [On the forms of law in the Union State]. *Dal'neishaya garmozatsiya zakonodatel'stva Respubliki Belarus' i Rossiiskoi Federatsii* : presentation at seminar at the Parliamentary Assembly of the Union of Belarus and Russian Federation on the case of the Union State's establishment. URL: <https://rgup.ru/?-mod=iconfs&id=97> (date of access: 30.12.2017) (in Russ.).
11. Lukasheva E. A. Krizisnaya situatsiya v sovetskom obshchestve i prava cheloveka [Crisis situation in Soviet society and human rights]. *Prava cheloveka: vremya trudnykh reshenii*. Moscow, 1991. P. 49–76 (in Russ.).
12. Nozdrachev A. F. Grazhdanin i gosudarstvo: vzaimootnosheniya v XXI veke [Citizen and the State: the relationship in the twenty-first century]. *J. Russ. law*. 2005. No. 9. P. 14–26 (in Russ.).
13. Gadzhiev G. A. Konstitutsionnye printsipy rynochnoi ekonomiki [Constitutional principles of a market economy]. Moscow : Yurist, 2004 (in Russ.).

Статья поступила в редколлегию 12.11.2017.
Received by editorial board 12.11.2017.