

О НЕОБХОДИМОСТИ КОНКРЕТИЗАЦИИ НОРМ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

© 2015 Утяшов Эдуард Климентьевич

кандидат юридических наук, доцент

Российский государственный университет правосудия

117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

E-mail: elena-mikhaylovna@ya.ru

Представлен анализ теоретико-правового феномена конкретизации в праве, раскрыта ее необходимость при осуществлении правового режима военного положения. Показано на примере современной России, какие относительно-определенные нормы указанного правового режима нуждаются в конкретизации: основания его введения; перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению в условиях военного положения; допустимость цензуры; бланкетные нормы об уголовной ответственности за преступления в период военного времени; о полномочиях и компетенциях органов государства.

Ключевые слова: правовые отношения, конкретизация, причины конкретизации, условия правового режима военного положения, полномочия органов государства, отсутствие конкретизации, юридическая ответственность.

Возможные фактические и правовые отношения в условиях военного положения являются неисследованными, многоаспектными и в силу чего неясными. Особенно наглядно это проявилось при попытке введения подобного правового режима на Украине в 2014-2015 гг. Круг общественных отношений, которым охватывается этот правовой режим, настолько широк, что нормы права, регулирующие их, характеризуются значительной обобщенностью и неопределенностью, что вынуждает ученых взглянуть на них под углом прежде всего конкретизации их содержания, т.е. выведения более конкретных норм из более общей и абстрактной нормы либо подведения конкретного факта (ситуации) под действие общей и абстрактной нормы¹.

Как правовое явление конкретизация характеризуется следующими чертами. Во-первых, право-конкретизация выступает объективной потребностью эффективного правового регулирования, поскольку без нее невозможно применять и реализовывать в индивидуальных ситуациях общие и абстрактные правила поведения, содержащиеся в нормативных правовых актах. Во-вторых, она носит волевой характер, что выражается в деятельности компетентных государственных органов и должностных лиц. В-третьих, ее объектом выступают юридические нормы, содержащие понятия высокого уровня общности и абстрактности, объем (логический) таких норм определяется объемом понятий, которые в них используются. В-четвертых,

результаты конкретизирующей деятельности фиксируются в определенной правовой форме и приобретают юридически обязательный характер. Таким образом, по мнению ряда авторов, официальная конкретизация права - это осуществляемая государственными и иными уполномоченными органами деятельность по уменьшению объема понятий юридической нормы на основе расширения их содержания, результаты которой фиксируются в определенных правовых актах². Ряд современных ученых считают, что процесс конкретизации возможен только на стадии правотворчества и не охватывает правореализационную деятельность³.

Такое явление представляется объективным процессом, и обусловлено оно тем, что законодатель не всегда может предвидеть всех возможных фактических обстоятельств, которые подпадают под действие норм права. Кроме того, оно обусловлено динамичностью общественных отношений, появлением новых технологий (например, Интернета и др.), которые не могли быть учтены при принятии нормативного правового акта. Правотворческая конкретизация характеризуется тем, что на основе конкретизируемой абстрактной юридической нормы образуются новые, более определенные предписания либо принимаются юридические нормы дополнительной регламентации, связанные с нормами первоначального нормативного правового акта целью и контурами общего предмета регулирования, или же принимаются процедурные (процессу-

альные) нормы, опосредующие материальные предписания⁴.

Конкретизация положений, содержащихся в законах и иных нормативных правовых актах, направлена, в первую очередь, на возможность четкой реализации воли правотворческого органа всеми адресатами, а не только правоприменителями. Рядовой член общества, не имеющий глубоких, фундаментальных знаний в сфере юриспруденции, на обыденном уровне должен грамотно оценить смысл содержащихся требований и выбрать правомерный вариант поведения. Ведь не все нормы, связанные с ограничением прав и свобод, будут оцениваться и восприниматься обществом однозначно, что может повлечь за собой дополнительную социальную напряженность в нем или, по крайней мере, вызвать ощущение несправедливости закона. Вследствие этого конкретизация будет иметь своей целью создание определенного массива подзаконных нормативных правовых актов, направленных на упорядочение разнообразных и многовариантных возможных общественных отношений, которые по объективным причинам не были учтены первоначально в законе.

Установление оптимального соотношения подзаконных нормативных правовых актов с законом - сложная, комплексная деятельность, связанная с установлением взаимосвязей между общими и специальными нормами. Эта деятельность требует согласованных действий не только со стороны правотворческих органов, принимающих подзаконные нормативные правовые акты, но и со стороны парламентов, которые при издании закона должны иметь в виду необходимость будущего развития и детализации его положений.

Возможность последующей конкретизации целесообразно определять изначально на стадии подготовки проекта закона. В дальнейшем использование конкретизации обнаруживается на стадии выявления объективных потребностей в издании компетентным правотворческим органом подзаконного нормативного правового акта. В одном случае такая потребность вызвана соответствующей оговоркой в законе, где может быть сказано, что определенный правотворческий орган для регулирования указанного в законе вопроса издает подзаконный нормативный правовой акт. В другом случае правотворческий орган, исходя из практической потребности, сам определяет необходимость издания подзаконного нормативного правового акта по вопросу, урегулированному в законе и входящему в его

компетенцию. Представляется, что круг субъектов подзаконной правотворческой деятельности на момент наступления общественных отношений, регулируемых общими, относительно абстрактными нормами о военном положении, определен и они уже обладают соответствующими полномочиями и компетенциями. Как это обстоит в действительности на примере Российской Федерации, можно увидеть из анализа содержания действующего законодательства о военном положении. Так, Федеральный конституционный закон "О военном положении" не содержит конкретных полномочий органов государственной власти в условиях указанного правового режима⁵. Не предусмотрены эти полномочия и в соответствующих положениях о федеральных министерствах. Это означает, что в период военного положения, когда будет крайне важным взвешенное, оперативное, компетентное решение возникающих задач, когда будет дорога каждая минута, органы государства будут заняты изучением законодательства с целью составления проектов подзаконных нормативных правовых актов по вопросам своих полномочий в указанном правовом режиме, их согласованием с другими заинтересованными лицами, подписанием, "продвижением" регистрации этих нормативных правовых актов в Министерстве юстиции, так как они будут затрагивать права и свободы граждан, что отнимет массу столь нужного времени для отражения агрессии или возможной угрозы агрессии. О качестве таких нормативных правовых актов, об их соответствии духу Конституции и законам можно только догадываться. Иными словами, государственный механизм во времена кризиса должен действовать с максимальной оперативностью, для этого должны быть предусмотрены определенные процедуры и подготовлены конкретизирующие нормы.

Отсутствие соответствующих полномочий у органов государства на такой период времени наблюдается на примере органов внутренних дел. В п. 34 ст. 12 "Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации" упоминается лишь об "участии в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций"⁶. Следует признать, что приведенная норма права имеет относительно общий характер и

нуждается в конкретизации, так как в ней не называется ни одного мероприятия, не говоря о перечне функций, которыми должны наделяться органы внутренних дел в условиях военного положения, а это задача правотворческого органа, которая должна быть реализована до наступления указанных обстоятельств.

Необходимость конкретизации вытекает из анализа содержания ряда нормативных правовых актов, которые содержат бланкетные нормы, отсылающие к несуществующему законодательству. Например, Уголовный кодекс Российской Федерации в гл. 33 “Преступления против военной службы”, ст. 331 содержит диспозицию о том, что уголовная ответственность за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке, определяется законодательством Российской Федерации военного времени, которое на сегодняшний день отсутствует. Это положение, в свою очередь, возлагает на парламент государства - Федеральное Собрание обязанность уже сейчас начать незамедлительную разработку указанного законодательства. В условиях военного положения или военного времени правотворческие процедуры, предусмотренные Конституцией РФ, не позволят своевременно принять качественные законы, в отношении которых к тому же нельзя будет допускать правил “обратной силы”. Такое положение может повлечь возможность уклонения от юридической ответственности за деяния, которые не предусмотрены действующим законодательством, включая административное и уголовное, но которые будут в него включены в ходе войны либо иных боевых действий, что приведет к неупорядоченности правового регулирования.

Собственно в законодательстве о военном положении закреплено предписание о том, что нормативные правовые акты, предусматривающие меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, временное изменение форм собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установление особенностей финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования, могут быть приняты как в период действия военного положения, так и до его введения. Не следует ли, руководствуясь принципами целесообразности,

и своевременности, разработать хотя бы проекты нормативных правовых актов, которые согласовались бы с действующим законодательством. В них должны содержаться относительно определенные правовые нормы, природа которых обусловлена невозможностью субъекта правотворчества охватить с исчерпывающей полнотой все многообразие жизненных ситуаций и обстоятельств социальной жизни в рамках режима военного положения.

О возможных и неизбежных коллизиях в правотворческой деятельности в связи с отсутствием конкретизации соответствующих норм может свидетельствовать предписание о создании органов государственной цензуры. Их существование предусмотрено ч. 15 ст. 7 Федерального конституционного закона “О военном положении”. Данные предписания конституционного законодательства противоречат ч. 5 ст. 29 Конституции Российской Федерации о запрете цензуры. И хотя Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 15 июня 2010г. № 16 «О практике применения судами закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”» допускает возможность ограничения свободы массовой информации в качестве временной меры в условиях чрезвычайного или военного положения, данная коллизия должна быть разрешена до введения изучаемого правового режима.

Еще острее стоит вопрос о конкретизации норм права на стадии правоприменения, потому что, в отличие от правотворческого органа, правоприменитель должен разрешить дело “здесь и сейчас”. Решение любого юридического вопроса предполагает, с одной стороны, точный анализ правовой нормы и выяснение того, какие факты предусмотрены нормой в качестве юридических, с другой - тщательный анализ фактических обстоятельств дела и установление того, действительно ли наступили факты, предусмотренные нормой. Относительно определенные нормы права (в Российской Федерации это характерно для норм, содержащихся в федеральных конституционных законах), не имеющие их официальной конкретизации, вынуждают правоприменителя формулировать для себя более конкретное (но при этом не утрачивающее логически общий характер) правило, без которого конкретизируемая норма вообще не может быть применена к данной ситуации. Подобное положение возникает, в частности, при применении так называемых оценочных понятий права, т. е. понятий, которые отражают лишь социальную значимость явлений, но не

характеризуют формальные, эмпирически фиксируемые свойства последних. Например, применение такого оценочного понятия, как “непосредственная угроза агрессии” к отдельным ситуациям, сопряжено с выявлением формальных признаков тех фактов действительности, которым объективно присуща указанная в законе социальная значимость, и, следовательно, выделением определенных разновидностей этих фактов из общего объема, очерченного рассматриваемыми понятиями. Имеющееся в российском законодательстве аутентичное разъяснение его смысла (ч. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона “О военном положении”): это “...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”, - требует уяснения и конкретизации. В данном случае законодатель применил категории правовой неопределенности, а именно оценочное понятие, не обладающее достаточно ясным содержанием и резким объемом. По мнению Н.А. Власенко, оценочные понятия обобщают в себе лишь типичные признаки правозначимых явлений с расчетом на то, что в процессе применения их содержание раскроют сами субъекты (правоприменители) с учетом особенностей конкретных ситуаций⁷. Следовательно, оценивать действия, указывающие на подготовку к агрессии, опять же предстоит Президенту РФ и Совету федерации.

О правоприменительной конкретизации можно говорить лишь тогда, когда отсутствует детальная регламентация общественных отношений. С практической точки зрения, реализация юридических норм в значительной степени зависит от деятельности правоприменительных органов, направленной, в числе прочего, и на конкретизацию гипотезы, подлежащей применению нормы права. Поэтому, с точки зрения правоприменения, необходимы точные и полные знания о юридических фактах, например, основаниях введения военного положения, их особенностях, разновидностях, составах. Юридические факты - та область действия права, где правовые нормы непосредственно соприкасаются с жизнью, с конкретной действительностью.

Наличие в данных действиях некоторой свободы усмотрения может привести к отсутствию

единообразия в толковании и в 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 конкретизации термина “непосредственная угроза агрессии”.

С другой стороны, отдавая на усмотрение правоприменителя право конкретизации определенных норм права, общество тем самым сознательно создает условия для возможного ограничения себя в целях своей безопасности. В то же время в таких ситуациях существует угроза субъективной оценки происходящего органами государства, которая впоследствии может привести к массовым ограничениям прав и свобод граждан в условиях военного положения.

Таким образом, анализ правовых норм, регулирующих режим военного положения, свидетельствует о необходимости их конкретизации. К такому следует отнести нормы, включающие: основания его введения; перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению в данных условиях; допустимость цензуры; бланкетные нормы уголовной ответственности за преступления в период военного времени; полномочия и компетенции органов государства в условиях указанного режима.

¹ Черданцев А.Ф. Правовое регулирование и конкретизация права//Применение советского права : сб. ст. Свердловск, 1974. С. 16, 19.

² Рабинович И.М., Шмелева Г.Г. Конкретизация правовых норм: Общетеоретические работы // Правоведение. 1985. №6. С. 31 - 39.

³ Еришов В.В. Конкретизация права: теоретические и практические проблемы // Материалы IX Междунар. науч.-практ. конф., 21-25 апр. 2014 г. Москва, 2015. С. 38-52.

⁴ Черданцев А.Ф. Указ. соч. С. 21-22.

⁵ О военном положении : федеральный конституционный закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. 4 февр (№ 5). Ст. 375.

⁶ Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 // Собр. законодательства РФ. 2011. 7 марта (№ 10). Ст. 1334.

⁷ Власенко Н.А. Неопределенность как позитивное свойство права. Судебное правоприменение: проблемы теории и практики : сб. ст. Москва, 2007. С. 43.