



нов, В.И. Курбатов. – Ростов-на-Дону : РЮИ МВД России, 2003. – 624 с.

26. Смирнов Л.В. Деятельность судов Российской Федерации, как источник права / Л.В. Смирнов // Журнал российского права. – 2001. – № 3. – С. 50-54.

27. Вопленко Н.Н. Объем толкования и конкретизация правовых норм / Н.Н. Вопленко, Ю.А. Гаврилова // Конкретизация законодательства, как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: материалы Международного симпозиума (Геленджик, 27–28 сентября 2007 г.) / под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород : [Б. и.], 2008. – С. 145-162.

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Олег ГУЛЯК,

генерал-майор, временно исполняющий обязанности начальника
Военной академии

Summary

In article theoretical bases of legal regulation of the extraordinary legal regimes, single problematic issues of involvement of units of Armed Forces of Ukraine in the conditions of extraordinary legal regimes and possible ways of their decision are opened.

Key words: extraordinary legal regime, Armed Forces of Ukraine, use of military units, standard and legal base.

Аннотация

В статье раскрыты теоретические основания правового регулирования чрезвычайных режимов, отдельные проблемные вопросы привлечения подразделений Вооруженных Сил Украины в условиях чрезвычайных правовых режимов и возможные пути их решения.

Ключевые слова: чрезвычайный правовой режим, Вооруженные Силы Украины, применение воинских частей и подразделений, нормативно-правовая база.

Постановка проблемы. Значительное число глобальных опасностей разной степени сложности требует создания специальных правовых механизмов регулирования общественных отношений, которые возникают во время чрезвычайных ситуаций. Правовое регулирование компетенций и взаимоотношений объектов и субъектов права во время чрезвычайных ситуаций осуществляется на основе законодательства о чрезвычайных правовых режимах, которое в последнее время становится ключевым элементом правового обеспечения национальной безопасности в развитых странах мира.

Под чрезвычайными правовыми режимами (далее – ЧПР) будем понимать особые режимы, которые устанавливаются в случае проявления комплекса признаков, подпадающих под такие понятия, как чрезвычайная экологическая ситуация; чрезвычайная ситуация природного или техногенного характера не ниже общенационального уровня; вооруженная агрессия или опасность нападения, угроза государственной независимости Украины, ее территориальной целостности.

Актуальность темы. В современной украинской военной научной

мысли проблемы применения Вооруженных Сил в кризисных ситуациях хоть и рассматривались специалистами, но авторы, как правило, раскрывали преимущественно только характер вооруженной борьбы и некоторые аспекты ведения боевых действий. Поэтому формы и способы применения сил и средств Вооруженных Сил в условиях действия ЧПР разрабатывались формально. Отсюда возникает необходимость комплексно исследовать организационные и правовые принципы применения подразделений Вооруженных Сил Украины в условиях введения и действия ЧПР, систему силовых мер и правовой статус таких подразделений в указанных условиях. Для определения места и роли Вооруженных Сил Украины в обеспечении ЧПР необходимо определиться в ключевых аспектах самого содержания чрезвычайных правовых режимов.

Целью статьи является раскрытие теоретических оснований правового регулирования чрезвычайных режимов, отдельных проблемных вопросов привлечения подразделений Вооруженных Сил Украины в условиях чрезвычайных правовых режимов и возможные пути их решения.



Изложение основного материала исследования. Известно, что правовой режим – это специфика юридического регулирования определенной сферы общественного отношения с помощью разных юридических средств и способов. Разные сферы общественных отношений требуют, как правило, разного рода объединенных способов, методов и типов правового регулирования. Своеобразие правовых режимов наблюдается как внутри каждой отрасли, так и в правовой системе в целом. Проведенный анализ позволяет определить разновидности правовых режимов как целостный комплекс юридических средств с соответствующими способами, методами, типами правового регулирования, для которого целью является реализация интересов безопасности государства и охраны общественного порядка. Чрезвычайные правовые режимы являются разновидностями правового режима, однако, отличающимися от всех других специфическими особенностями.

Главным содержанием ЧПР является существенное изменение правового статуса субъектов территории, на которой он введен. В некоторых случаях меняют систему органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, устанавливают меры, которые применяются для урегулирования ситуации. Отличиями, предопределяющими специфику ЧПР от всех других, являются следующие: применение средств, которые ограничивают конституционные права и свободы граждан и организаций; введение дополнительных административно-правовых обязанностей и запретов; предоставление чрезвычайных полномочий органам власти для поддержания режима; введение форм особого управления территорией, на которой установлено чрезвычайный правовой режим, включая создание временных специальных органов, перераспределение компетенций, приостановление деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления.

ЧПР действуют в сфере публичного права и, в связи с этим, имеют соответствующую функциональную нагрузку. Основным назначением та-

ких режимов является обеспечение конституционной безопасности при возникновении внешних и внутренних угроз территориальной целостности и независимости государства.

Правовым основанием ЧПР является опасность, которая угрожает государству и обществу, причем не отдельной личности, а в целом государству или значительной его части. Однако если возникает угроза президенту, народному депутату или другому государственному деятелю, то эта опасность может признаваться опасностью государственного уровня.

Фактическим основанием введения ЧПР является отсутствие возможности устранить опасность другими средствами. Обстановка, которая сформирована в зоне действия негативного фактора, должна свидетельствовать о том, что государство вынуждено ограничить права граждан и лиц, которые находятся на ее территории, поскольку другие средства устранения опасности отсутствуют или являются недостаточными. Условия и обстоятельства, в связи с которыми возникает необходимость введения чрезвычайных правовых режимов, очень разные и непредсказуемые, поэтому международные стандарты и конституционные нормы устанавливают нормы запрета. Их задача состоит в том, чтобы даже в условиях самого жесткого ЧПР оградить гражданина от произвола власти, обеспечить его основные права и свободы [1, с. 15]. Поэтому ради достижения максимального эффекта методами правового регулирования и недопущения властного произвола система ЧПР должна четко отвечать конституционным нормам и международным принципам, основываться на твердой законодательной базе, которая призвана регулировать механизм введения и рамки действия ЧПР

Таким образом, введение одного из правовых режимов в чрезвычайных ситуациях – это переход к специальным способам руководства государством, особому режиму регулирования отношений во многих или даже всех сферах жизни общества, который по обыкновению выражается во временном изменении

полномочий разных государственных органов власти и управления, в ограничении (или приостановлении) социально-экономических, политических и других прав и свобод граждан и возложении на них некоторых дополнительных функций.

Поскольку вопрос относительно ограничений прав и свобод является чрезвычайно важным, с целью недопущения разночтений, в 1985 г. были приняты «Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах» [2], ст. 39 которых указывает на то, что Государство-Участница может принимать меры на отступление от своих обязательств относительно Международного пакта о гражданских и политических правах, изложенных в ст. 4, только в случаях исключительной и действительной или неминуемой опасности, которая угрожает жизни наций. Угроза жизни наций, определена в документе как такая, что затрагивает все население и/или всю или часть территории государства, а также представляет опасность для физического здоровья населения, политической независимости или территориальной целостности государства или достаточного функционирования институтов, необходимых для обеспечения и защиты признанных в Пакте прав.

О возможности введения определенных ограничений в связи с чрезвычайной ситуацией речь идет также в Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [3]. Так, в ст. 15 отмечается, что во время войны или другой общественной опасности, которая угрожает жизни наций, любая Высокая Договornая Сторона может принимать меры, отступающие от ее обязательств по этой Конвенции.

Европейская социальная хартия 1996 г. [4] в ст. 30 также указывает на случаи введения особых мер. В данном документе речь идет о том, что во время войны или другого чрезвычайного положения в государстве, которое угрожает жизни наций, любая Договornая Сторона может принять меры, не отвечающие ее обязательствам по этой Хартии,



исключительно в тех границах, которые обусловлены остротой положения, если такие меры не противоречат ее другим обязательствам по международному праву.

Правовую основу введения чрезвычайных режимов в Украине составляет Конституция Украины. Законодательство Украины о ЧПР представлено тремя основными Законами: «О правовом режиме военного положения» от 06 апреля 2000 г. № 1647-III (с изменениями), «О правовом режиме чрезвычайного положения» от 16 марта 2000 г. № 1550-III (с изменениями), «О зоне чрезвычайной экологической ситуации» от 13 июля 2000 г. № 1908-III (с изменениями). Еще одну составляющую законодательства в сфере ЧПР представляют ведомственные нормативные акты и служебные документы. Однако события последнего времени показывают, что ни национальное законодательство Украины, ни нормы международного права не предоставляют власти точной модели действий в условиях чрезвычайных правовых режимов.

Законом Украины, положения которого перекликаются со всеми тремя упомянутыми Законами о чрезвычайных правовых режимах, является Закон Украины «Об основах национальной безопасности» от 19 июня 2003 г. № 964-IV (с изменениями). Этот Закон определяет основные принципы государственной политики, направленной на защиту национальных интересов и гарантирования в Украине безопасности лица, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В соответствии со ст. 4 этого Закона, к субъектам обеспечения национальной безопасности отнесены также Вооруженные Силы Украины. Полномочия субъектов обеспечения национальной безопасности устанавливаются ст. 9 и включают обеспечение выполнения задач в пределах полномочий, которые определены Конституцией и Законами Украины, Указами Президента Украины, Постановлениями Кабинета Министров Украины.

Относительно Вооруженных Сил Украины в условиях ЧПР Конституция Украины в ст. 85 (п. 9) и ст. 106

(п. 19) определяет их привлечение в случаях, которые связаны с вооруженной агрессией против Украины, то есть для обеспечения режима военного положения. О привлечении военнослужащих для выполнения задач в других, кроме военного положения, ЧПР речь в Основном Законе государства не идет.

Для условий введения правового режима чрезвычайного положения, согласно п. 2 ст. 4 Закона Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения», при осуществлении массовых террористических актов, которые сопровождаются гибелью людей или разрушением особо важных объектов жизнеобеспечения, дополнительно руководствуются положениями Закона Украины «О борьбе с терроризмом» от 20 марта 2003 г. № 638-IV (с изменениями). Согласно ст. 4 Закона Украины «О борьбе с терроризмом», к субъектам, которые непосредственно осуществляют борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции, отнесено и Министерство обороны Украины. Полномочия Министерства обороны Украины, в соответствии со ст. 5 упомянутого Закона, состоят в обеспечении защиты объектов и имущества Вооруженных Сил Украины от террористических посягательств; в охране ракетного и стрелкового оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, которые находятся в воинских частях или хранятся в определенных местах; в выполнении задач по прекращению деятельности незаконных военизированных или вооруженных формирований (групп), террористических организаций, организованных групп и преступных организаций; в принятии участия в задержании лиц, а в определенных случаях – их обезвреживание.

При разработке действующего законодательства и внесении в него изменений не могут допускаться разногласия между новыми нормами права и уже закрепленными принципами. Принципы определяют основные формы деятельности подразделений и частей Вооруженных Сил Украины, а их нарушение, как правило, приводит к невыполнению задач по предназначению.

Правовой режим зоны чрезвычайной экологической ситуации,

согласно законодательству, обеспечивают Государственная служба чрезвычайных ситуаций и органы местного самоуправления. Однако, в случае возникновения потребности в срочном выполнении больших объемов аварийно-спасательных и восстановительных работ, Президент Украины может принять решение о привлечении к выполнению таких работ воинских частей и подразделений Вооруженных Сил Украины и других, созданных в соответствии с законодательством Украины, воинских формирований.

В ходе ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на воинские формирования Вооруженных Сил Украины могут возлагаться задачи, которые связаны с поисково-спасательными и инженерно-техническими работами, транспортировкой сил и средств аварийно-спасательных (поисково-спасательных) служб и эвакуацией пострадавших из опасных районов, предоставлением медицинской помощи потерпевшим, перевозкой гуманитарной помощи, материально-техническим обеспечением, восстановлением функционирования объектов жизнеобеспечения населения, и другие задачи, связанные со спецификой обстановки, которая будет складываться. Однако постановка и выполнение задач должны происходить в соответствии с законом, который должен не только четко прописывать соответствующие процедуры и случаи привлечения сил и средств Вооруженных Сил Украины к их выполнению, но и предоставлять (гарантировать) исполнителям социальные гарантии при возможных несчастных случаях, которые могут иметь место.

Порядок привлечения сил и средств Вооруженных Сил Украины к участию в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, их переподчинение и организация взаимодействия с другими органами Единой государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации регламентирован рядом ведомственных документов. Так, например, в Постановлении Кабинета Министров Украины от 26 ноября 2014 года



№ 406 в п. 3 пп. 23 Положения о Министерстве обороны отмечается, что это Министерство совместно с Генеральным штабом Вооруженных Сил организует привлечение воинских частей и подразделений к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, а также к осуществлению мероприятий по экологической безопасности в Вооруженных Силах Украины.

Недостаточная определенность отдельных положений и некоторая несогласованность между нормативно-правовыми документами в сфере ЧПР допускает их не однозначное понимание и может привести к нарушению прав и свобод субъектов права. Указанная проблема требует правового разрешения.

Кроме чрезвычайных ситуаций техногенного и природного происхождения, причинами введения чрезвычайного положения может также стать осуществление массовых террористических актов. В этих случаях дополнительно руководствуются Законом Украины «О борьбе с терроризмом». Министерство обороны Украины и другие органы военного управления, а также войсковые формирования Вооруженных Сил Украины, согласно ст. 5 этого Закона, обеспечивают защиту от террористических посягательств на объекты и имущество Вооруженных Сил Украины; организуют подготовку и применение сил и средств видов Вооруженных Сил Украины.

Анализ нормативно-правовых актов и служебных документов, которые на сегодняшний день регламентируют деятельность в условиях правового режима чрезвычайного положения, позволяет сделать вывод о наличии в них определенной несогласованности. Правовая наука требует исключения возможности регулирования с помощью подзаконных нормативных актов вопросов, которые относятся к компетенции законов, поскольку это приводит к нарушению иерархии и баланса между законами и подзаконными нормативными актами. Так, например, в ст. 20 Закона Украины «Про правовой режим чрезвычайного положения» подчеркивается, что при

введении на основании Указа Президента Украины правового режима чрезвычайного положения на условиях, которые определены в п. 1 ч. 2 ст. 4 и п. 6 ч. 2 ст. 4, к выполнению определенных работ могут привлекаться также воинские части и подразделения Вооруженных Сил Украины. В то же время этим Законом не оговорена возможность привлечения Вооруженных Сил Украины для условия введения чрезвычайного положения на основании п. 2 ст. 4, а именно: в случае массовых террористических актов, которые сопровождаются гибелью людей или разрушением особо важных объектов жизнеобеспечения.

Особый правовой режим военного положения в Украине или в ее отдельных районах может вводиться в случае вооруженной агрессии или угрозы нападения, опасности для государственной независимости Украины, а также нарушения ее территориальной целостности, регламентируется Законом Украины «О правовом режиме военного положения». Задачи и функции Вооруженных Сил Украины в условиях введения правового режима военного положения определены в ст. ст. 9, 13, 16–18 указанного Закона.

Новые формы политического противостояния оказывают влияние на масштабы и способы применения Вооруженных Сил. С одной стороны, более мощные и эффективные средства вооруженной борьбы позволяют ставить более решительные политические и военные цели; с другой – опасность использования ядерного оружия ограничивает политические и военно-стратегические амбиции агрессора. Поэтому, когда достижение внешнеполитических целей той или другой страной (коалицией стран) невозможно без использования вооруженной силы, вместо полномасштабной агрессии, провоцируются внутренние или пограничные вооруженные конфликты.

В современной военной науке такие виды военных действий получили название «гибридная война». Она представляет собой новый тип ведения войны, меры противодействия которой еще находятся на стадии разработки военной наукой.

Так, исследуя феномен «гибридной войны», В.М. Телелим, Д.П. Музиченко, Ю.В. Пунда подчеркивают особенности данного явления, такие как привлечение к противоборству незаконно созданных вооруженных формирований, наемников, представителей криминалитета, диверсионно-разведывательных сил; вовлечение гражданского населения в конфликт в качестве «живого щита»; угроза применения вооруженных сил сопредельной стороны, которые разворачиваются вдоль государственной границы и вступают в активные действия в случае применения противоположной стороной вооруженной силы против собственного «мирного населения» или попытки восстановить контроль над государственной границей; блокирование попыток международного сообщества урегулировать конфликт в соответствии с нормами международного права; целенаправленное психологическое и информационное давление, которое направлено на дезинформацию населения и дестабилизацию обстановки в середине конфликтующего государства, снижение поддержки населением действующей системы власти, обеспечение поддержки действий инсургентов, создание негативного имиджа власти конфликтующего государства на международной арене; максимально возможное усиление противостояния с конфликтующим государством в экономической, дипломатической, информационной и других сферах [5, с. 31].

Важным вопросом является понятие такого явления, как особый период. Упоминание о нем имеет место во многих документах, в частности в Кодексе гражданской защиты, в Законах Украины «О Вооруженных Силах Украины», «О мобилизационной подготовке и мобилизации» и некоторых других.

Согласно ст. 4 п. 8 Закона Украины «О мобилизационной подготовке и мобилизации», началом особенного периода считается момент объявления о проведении мобилизации или введении правового режима военного положения. В то же время особый период предполагает существенные изменения в функциони-



ровании органов государственного управления, Вооруженных Сил Украины, отраслей национальной экономики, предприятий, учреждений и организаций, возможность заимствования личного имущества граждан на нужды государства и прочее. Анализ нормативно-правовых актов, которые регламентируют правовой режим военного положения, указывает на необходимость гармонизации механизмов реализации возложенных на этот чрезвычайный правовой режим функций и задач.

Обоснование возможности и необходимости введения правовых ограничений граждан ради эффективного функционирования государства берет свое начало издавна, и на сегодняшний день эти вопросы не потеряли своей актуальности. Введение в действие чрезвычайных правовых режимов является довольно распространенной мировой практикой, которая исторически доказала свою действенность и в некоторых случаях остается единственным средством для сохранения сообществом своей государственности. Поэтому исследования, связанные с теоретическим осмыслением существующей нормативной базы в сфере ЧПР, и поиск возможных путей ее совершенствования весьма востребован сегодня.

Институт законодательства Украины в сфере ЧПР довольно разветвленный и представляет собой целый ряд законов, указов, постановлений, ведомственных нормативно-правовых актов и т. п. Однако существенным недостатком чрезвычайного законодательства, как и всякого другого, которое находится в процессе развития и становления, является недостаточная определенность ключевых понятий, согласованность между разными регламентирующими правовыми документами, которые действуют в одной области. Меняются отношения между людьми, между государствами, возникают новые угрозы безопасности – все это формирует необходимость безостановочного поиска путей развития и совершенствования действующей нормативно-правовой базы в сфере чрезвычайных правовых режимов.

Бесспорно, Вооруженные Силы Украины вносят весомый вклад в реализацию задач ЧПР. Этот вклад состоит в следующем: во-первых, непосредственно в обороне государства от внешнего агрессора; во-вторых, в преодолении конфликтов внутри государства, связанных с участием в антитеррористических операциях, и ликвидации наиболее масштабных последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

Выводы. Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

– недостаточная определенность нормативно-правовой базы и некоторое несогласование между разными правовыми документами вызывает определенные недоразумения и может привести к нарушению прав и свобод субъектов права или создавать условия для злоупотребления законом;

– в современных условиях решение проблемы совершенствования и гармонизации нормативно-правовой базы в сфере чрезвычайных правовых режимов в целом и, в частности, привлечения подразделений и частей Вооруженных сил Украины для их реализации является актуальной задачей правовой науки.

Список использованной литературы:

1. Гончаров И.В. Обеспечение основных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / И.В. Гончаров. – М. : Академия Управления МВД РФ, 1999. – 60 с.

2. Сіракузькі принципи тлумачення обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту Про громадські і політичні права (1985) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624>.

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

4. Європейська соціальна хартія від 18 жовтня 1961 р. № ETS N 35

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_300.

5. Телелим В.М. Планування сил для виконання бойових завдань у «гібридній війні» / В.М. Телелим, Д.П. Музиченко, Ю.В. Пунда // Наука і оборона. – 2014. – № 3. – С. 30–35.