

На правах рукописи



Зиборов Олег Валентинович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ
ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Краснодар – 2016

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»

Научный консультант – заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор **Степаненко Юрий Викторович**

Официальные оппоненты: **Мелехин Александр Владимирович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры основ прокурорской деятельности Академии Генеральной прокуратуры РФ;

Попова Наталия Федоровна, доктор юридических наук, профессор, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ;

Алиуллов Рашид Рахимулович, доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры административного права, административной деятельности и управления органов внутренних дел Казанского юридического института МВД России

Ведущая организация – ФГКУ ДПО «ВИПК МВД России»

Защита состоится 2 февраля 2017 г. в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 203.017.02 при Краснодарском университете МВД России по адресу: 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128, корпус «А4», конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Краснодарского университета МВД России.

Полный текст диссертации, автореферат диссертации и отзыв научного консультанта размещены на официальном сайте Краснодарского университета МВД России по адресу: креду.мвд.рф

Автореферат разослан «___» ноября 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Грибанов Евгений Викторович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современное мировое развитие характеризуется усилением идеологической конфронтации, снижением уровня экономического, политического и военного влияния одних государств (групп государств) и союзов и ростом влияния других государств, претендующих на всеобъемлющее доминирование, многополярностью и глобализацией разнообразных процессов. Военная доктрина Российской Федерации прямо указывает на неурегулированность многих региональных конфликтов при наличии тенденции к их силовому разрешению, в том числе в регионах, граничащих с Российской Федерацией.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации определяет, что основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации являются национальная оборона, государственная и общественная безопасность. В связи с этим особую актуальность на сегодняшний день приобретают вопросы правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в том числе в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии. В целях создания условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации предусмотрен административно-правовой режим военного положения.

В отечественном законодательстве начиная с 1936 г. административно-правовой режим военного положения закреплен на высшем юридическом уровне – в Конституции государства. Так, п. «т» ст. 49 Конституции СССР 1936 г. предоставлял право Президиуму Верховного Совета СССР объявлять в отдельных местностях или по всему СССР военное положение в интересах обороны СССР или обеспечения общественного порядка и государственной безопасности. Такое же право Президиума Верховного Совета СССР в интересах защиты СССР предусмотрено п. 15 ст. 121 Конституции СССР 1977 г. Конституцией РФ 1993 г. в ст. 87 предусмотрена возможность объявления военного положения Президентом РФ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии. При этом Президенту РФ предоставлена возможность объявления военного положения на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях. В соответствии с ч. 3 ст. 87 Конституции РФ задача детальной регламентации чрезвычайных мероприятий, сопровождающих введение военного положения, возлагается на федераль-

ный конституционный закон. Таким образом, предусмотренный Конституцией Федеральный конституционный закон «О военном положении» должен был быть принят в ближайшее время после принятия самой Конституции РФ в декабре 1993 г. Однако законодателю для разработки и принятия указанного нормативного правового акта потребовалось 9 лет. Это свидетельствует о том, что основной нормативный правовой акт о военном положении писался с чистого листа, а богатейшая история и правоприменительная практика рассматриваемого административно-правового режима оказались невостребованными.

Анализ содержания Федерального конституционного закона «О военном положении», многие нормы которого носят бланкетный характер, позволяет определить круг законодательных пробелов в области административно-правовой регламентации военного положения. Так, неясным видится содержание следующих предусмотренных законом административно-правовых элементов военного положения:

понятие «особого режима работы» объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

понятие «особого режима въезда» на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее;

порядок привлечения граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

административно-правовые процедуры изъятия необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан, проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, задержания граждан и транспортных средств, включая сроки такого задержания;

основания и процедура изъятия у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций – изъятие, наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами, боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

понятие военной цензуры;

понятие и процедура интернирования (изоляции) граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

основание, процедура и само понятие «усиление режима секретности».

Правотворческая деятельность в сфере регламентирования военного положения не должна и не может ограничиться только базовым нормативным правовым актом. Вышеизложенное наглядно демонстрирует широкий круг процессуальных вопросов, каждый из которых должен иметь соответствующую правовую регламентацию. Только всесторонняя нормативная обеспеченность позволит отразить агрессию против Российской Федерации либо предотвратить ее в рамках административно-правового режима военного положения в установленных правовыми нормами границах. Речь идет не только о федеральных конституционных и федеральных законах, в которых должны быть предусмотрены только меры, ограничивающие права и свободы субъектов правоотношений военного положения либо возлагающие на них дополнительные обязанности. Остальные аспекты военного положения могут быть регламентированы и на подзаконном уровне.

Указанные обстоятельства в совокупности определяют актуальность и социальную значимость проведения специального административно-правового исследования военного положения.

Степень научной разработанности темы исследования. Рассмотрение отдельных аспектов военного положения осуществлялось в работах ученых дореволюционной России: И.Е. Андреевского, В.М. Гессена, А.В. Горбунова, В.Ф. Дерюжинского, А.И. Елистратова, В.В. Ивановского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, Я.М. Магазинера, И.Т. Тарасова и др.

Проблемы военного положения привлекали внимание и ученых советского периода: Д.Н. Артамонова, С.М. Берцинского, В.А. Власова, В.И. Новосёлова, Ф.С. Разарёнова и др. Причем именно в послевоенные годы отмечается возрождение интереса ученых-административистов к исследованию данной проблематики. Это связано в первую очередь с вышедшими в свет в 1940–1950-х гг. фундаментальными работами С.И. Булатова, А.Е. Лунева, В.М. Чхиквадзе, С.С. Студеникина и др.

В получении концептуальных обоснований использовались фундаментальные труды российских ученых-административистов: Ю.Е. Аврутина, Р.Р. Алиуллова, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, А.В. Грязнова, И.В. Гончарова, В.В. Денисенко, А.Н. Домрина, А.С. Дугенца, С.М. Зырянова, Б.П. Кондрашова, А.П. Коренева, И.С. Розанова, Ю.Н. Старилова, Ю.П. Соловья,

Ю.В. Степаненко, С.В. Пчелинцева, Л.Л. Попова, М.Е. Труфанова, А.С. Щербакова, А.П. Шергина, Н.Г. Янгола и некоторых других ученых-юристов и специалистов-практиков.

С теоретико-правовых позиций большой вклад в разработку концепции правовых режимов внесли С.С. Алексеев, Н.И. Матузов, А.В. Малько.

Административно-правовые аспекты правовых режимов исследовали В.В. Гушин, А.А. Долгополов, А.Н. Жеребцов, С.С. Маилян, А.В. Мелехин, Н.Ф. Попова, Н.В. Румянцев, В.Б. Рушайло, С.А. Старостин, С.Д. Хазанов и др.

Несмотря на достоинства имеющихся административно-правовых исследований по данной проблематике, большинство из них имеет прикладную направленность, посвящено различным аспектам чрезвычайного законодательства, одному или нескольким направлениям деятельности государства в рассматриваемых условиях и, как правило, пониманию военного положения исключительно как одного из существующих административно-правовых режимов. Специальных монографических исследований теоретических, правовых и организационных проблем административно-правового режима военного положения как комплексного правового института административного права, административно-правовой науки и действенного способа обеспечения военной безопасности государства не проводилось. Более того, можно отметить некоторое неоправданное снижение научного интереса к проблемам перевода деятельности всего государственного механизма на условия военного положения. За рамками научного анализа остаются перспективы развития указанного раздела административного законодательства и совершенствования деятельности государственных органов в этих обстоятельствах; слабо разработаны проблемы оптимизации правового статуса, нормативного установления, регулирования и реализации принадлежащей им компетенции. Не востребованы наукой и другие актуальные вопросы механизма административно-правового регулирования военного положения. Вместе с тем, современное знание о системе управления, в которой указанные органы являются управляющим субъектом, остается проблематичным. Поэтому необходимость переосмысления достигнутых научных результатов и выработки новых теоретических и практических подходов к военному положению в такой жизненно важной отрасли, как безопасность государства, требует проведения

исследований более высокого научного уровня и широкого теоретического диапазона.

Объект диссертационного исследования образуют урегулированные правом общественные отношения, возникающие в связи с разработкой и реализацией административно-правового режима военного положения.

Предметом исследования выступают теоретические, правовые и организационные проблемы обеспечения административно-правового режима военного положения; нормативные правовые акты, определяющие отдельные аспекты военного положения, практика их применения; научные труды, посвященные данной проблематике.

Целью исследования является разработка авторской концепции военного положения с позиций административного права и механизма ее реализации.

Для достижения поставленной цели определены следующие исследовательские **задачи**:

сформулировать соотношение правового и административно-правового режима с позиций диалектики общего и особенного;

исследовать место и роль военного положения в системе чрезвычайного законодательства;

уяснить специфику методологических средств познания военного положения;

уточнить научные представления о статике и динамике административно-правовых отношений в содержании военного положения;

выделить и охарактеризовать особенности административно-правового регулирования военного положения;

рассмотреть международный опыт нормативного регулирования военного положения;

изучить административные процедуры введения и обеспечения военного положения;

выявить пробелы в действующей юридической базе, а также в теоретических представлениях о правовых началах организации и деятельности государства в условиях военного положения;

переосмыслить и восполнить научные основы военного положения, обосновать компонентный подход к исследованию военного положения как административно-правового режима;

обосновать необходимость концептуального подхода к осуществлению правовых, структурных, функциональных и иных воздействий на военное положение;

разработать административно-правовую концепцию военного положения с выделением его модульной структуры, основанной на мотивированных административно-правовых принципах.

Методологической основой исследования выступает диалектическая методология, что позволило рассмотреть военное положение как сложное развивающееся системное образование, которому в системе управления отводится роль основного элемента. Наряду с этим, системный подход позволил разработать механизм функционирования и развития военного положения как правового и научного института с учетом его внутренних и внешних характеристик.

В процессе исследования также использовались методы анализа, синтеза, моделирования, прогнозирования, сравнительно-правовой, формально-логический, конкретно-исторический, статистический, социологический и другие общенаучные и специальные методы научного познания, способствующие реализации познавательного интереса и достижению поставленной цели.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные нормативные акты, современные российские нормы, как административного права, так и других правовых отраслей федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, подзаконные акты, а также документы, отнесенные к памятникам отечественного законодательства дореволюционного и советского периодов.

Теоретическая основа исследования. На исходную мировоззренческую позицию автора, формирование им начальных теоретических оснований, идей и выводов оказали существенное влияние фундаментальные научные труды по общей теории права, философии права, социологии, истории, конституционному праву, а также работы известных ученых-административистов, в том числе специалистов в области государственного управления: В.Б. Аверьянова, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьева, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Л.Ш. Берекашвили, И.И. Веремеенко, С.Е. Вицина, В.Г. Вишнякова, В.В. Гущина, А.С. Емелина, М.И. Еропкина, В.А. Золотарева, И.Н. Зубова, И.Ш. Киллясханова, Ю.М. Козлова, Ф.Е. Колонтаевского, В.М. Курицына, С.М. Крылова, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, С.П. Ломтева, А.Ф. Май-

дыкова, В.П. Малахова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, А.В. Серегина, И.И. Сыдорука, Ю.А. Тихомирова, Г.А. Туманова, Р.О. Халфиной, В.В. Черникова, В.А. Юсупова, А.Ю. Якимова, Ц.А. Ямпольской и др.

Эмпирическая база исследования. При подготовке диссертации использован 371 источник, в том числе 97 нормативных правовых актов всех уровней, содержащих нормы чрезвычайного законодательства, касающиеся правового статуса, компетенции и организации деятельности субъектов административных правоотношений в условиях военного положения. Кроме того, в работе нашли применение статистические и фактографические сведения о результатах отечественной и зарубежной правоприменительной деятельности по использованию возможностей административно-правового режима военного положения, официальные материалы федеральных органов государственной власти и управления; многолетний личный опыт работы диссертанта по исследованию данного административно-правового института.

В основу выводов автора положены результаты опроса по специально разработанным анкетам 120 респондентов, включенных в Кадровый резерв руководящего состава номенклатуры Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Научная новизна исследования определяется постановкой и решением крупной и многоаспектной научной проблемы административно-правового режима военного положения. В таком контексте авторская доктрина является новеллой в научной правовой литературе и несет новую информацию о качественной обоснованности комплекса проблем в теории и практике военного положения с учетом новых социально-правовых условий.

В диссертации обращается внимание на углубляющееся противоречие и увеличивающийся разрыв между динамикой развития общественных отношений, прямо или косвенно оказывающих влияние на безопасность Российской Федерации, и современным состоянием административного законодательства, включенного в правовое поле противодействия таким вызовам и угрозам. Представляется, что возникновение и углубление такого противоречия уже само по себе обуславливает постановку новой научной проблемы.

Дается многоаспектная оценка военного положения как особого объекта административно-правового регулирования, раскрываются тенденции и закономерности развития внешней среды функционирования государства, позволившие автору выявить связи между этими явления-

ми, охраняемыми общественными отношениями и действительным состоянием военной безопасности государства, а также сформировать концептуальные основы административно-правового режима военного положения.

Диссертантом развиваются теоретические представления о военном положении как комплексном институте административного законодательства, целостной системе в структуре науки административного права, а также действенном правовом методе обеспечения военной безопасности государства. В существующих же научных доктринах указанный институт представляется лишь в виде одного из административно-правовых режимов и рассматривается с других методологических позиций.

Раскрываются теоретические аспекты военного положения, его статика и динамика, компонентный и модульный подходы к его содержанию и концептуальным основам, предлагаются новые подходы и конкретные меры по их оптимизации. До этого вопросы научно-теоретических основ военного положения освещались в научной литературе фрагментарно.

Автором предлагается детальная типология факторов, обуславливающих проблемы в реализации военного положения, впервые исследуется ряд современных проблем в законодательном регулировании, а также правоприменительной деятельности по реализации военного положения, и предусматриваются различные варианты их решения.

На основе переосмысления существующих взглядов на теоретические, правовые и организационные проблемы противодействия агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозе такой агрессии предлагается их решение путем научного обоснования и разработки административно-правовой концепции военного положения. На сегодняшний день указанный административно-правовой институт является едва ли не единственным административно-правовым режимом, не имеющим четко обозначенных и научно обоснованных перспектив.

Научную новизну исследования подтверждают **основные положения, выносимые на защиту:**

1. Представлена и обоснована восьмимодульная концепция и структурно-функциональная модель военного положения в триедином понимании данного административного института как элемента науки административного права, административного законодательства и действенного способа обеспечения военной безопасности Рос-

сийской Федерации. Данная концепция ориентирована на дальнейшее совершенствование и повышение эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности по противодействию непосредственной угрозе агрессии против Российской Федерации, а также на создание условий по ее недопущению.

2. Разработана авторская система административно-правового режима как правовой категории, нуждающейся в должном правовом и организационном упорядочении. В структуре режима выделены: 1) организационный компонент административно-правового режима, в рамках которого исследованы понятие административно-правового режима, цель его введения и временные рамки действия режимных мер; 2) нормативный компонент, или правовая основа, административно-правового режима; 3) причинный компонент, в рамках которого исследуются основания введения административно-правового режима; 4) процедурный компонент, позволяющий строго регламентировать все процессуальные аспекты введения, функционирования и отмены административно-правового режима; 5) обеспечительный компонент, включающий комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для реализации целей и задач административно-правового режима; 6) содержательный компонент, являющийся ключевым элементом административно-правового режима; 7) компетенционный компонент; 8) статусный компонент, адресатом которого являются физические и юридические лица, связанные с носителем режима (проживающие на режимной территории, работающие с режимными документами или на режимном объекте) и обязанные соблюдать установленные правила.

3. Исходя из того что на сегодняшний день при исследовании военного положения применяется целый комплекс методов: от философских, общенаучных до частнонаучных, дисциплинарных и междисциплинарных – можно говорить о многоуровневой концепции исследования данного административно-правового института. Авторская административно-правовая концепция военного положения предполагает выход на качественно новый, более высокий методологический уровень. Автором предложена следующая методология исследования данного института. Во-первых, институт военного положения и регламентирующая все составляющие данного режима правовая база являются частью российской системы законодательства, поэтому научному анализу подвергнута в первую очередь правовая основа военного положения

начиная с имеющихся правовых актов, заканчивая пробелами в законодательстве и возможностями его совершенствования. Во-вторых, учитывая, что военное положение традиционно рассматривается в системе специальных административно-правовых режимов, но практически не изучается во взаимодействии и взаимопроникновении с другими административно-правовыми институтами, военное положение исследовано в системе административного права, за рамками только режимного института. С этих позиций, как объект эмпирического исследования, административно-правовой режим военного положения исследован в своем насыщенном историко-правовом аспекте, во взаимосвязи с действующим административным законодательством. В-третьих, военное положение, являясь одним из важнейших факторов обеспечения безопасности Российской Федерации, рассмотрено в системном единстве с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации. Выбранный автором научный подход к исследованию военного положения – это переход от чисто функциональных, нормативно закрепленных представлений объекта к структурно-теоретическим. Военное положение выступает в данном случае как административно-правовое системное, имеющее определенное строение правовое явление.

4. Внутриотраслевая дифференциация административно-правовых норм и институтов и выделение в их составе относительно автономного образования – административно-правового режима военного положения – свидетельствуют о бесспорном признании того факта, что военное положение как институт административного законодательства и объект исследования науки административного права обладает существенной спецификой. Следовательно, не меньшим своеобразием должно отличаться структурное взаимопроникновение и взаимодействие иных базовых институтов административного права с военным положением, особенности которого достаточно глубоко исследованы диссертантом и представлены в виде концептуальных основ, определяющих ключевые содержательные характеристики военного положения, направления, принципы и цели его реализации.

5. Путем теоретического анализа административно-правового режима военного положения, а также правоприменительной практики его использования определена и обоснована цель его применения – соблюдение законных прав и свобод объектов режимного воздействия, правовой статус которых в рассматриваемых условиях подлежит изменению. Сделан вывод о том, что в определенных случаях применение военного положения является единственно возможной законной мерой, которая при соблюдении баланса между неизбежно-

стью минимального ограничения правового статуса объектов режимного воздействия и недопущением ущемления их прав позволит придать упорядоченность наиболее нуждающимся в режимном регулировании группам общественных отношений.

6. Теоретически обоснована авторская конструкция статики и динамики отношений военного положения, которые являются взаимосвязанными, дополняющими и предполагающими друг друга формами проявления этого административно-правового института. Статика военного положения рассматривается как исходная стадия административно-правового регулирования данного института. Статические характеристики позволили исследовать базовые черты военного положения, касающиеся определения его понятия, целей и задач, перечня чрезвычайных мероприятий военного положения и т. д. Аргументировано, что с момента возникновения обстоятельств, послуживших основаниями введения военного положения, и до его отмены начинается динамика военного положения, что позволило автору исследовать его проявление во времени, в пространстве и по кругу лиц.

7. Сформулировано авторское определение неявной динамики административных правоотношений военного положения. Правоприменение в отношении военного положения должно рассматриваться как динамическое явление. Динамика развития военного положения в его статических условиях, когда отсутствует соответствующая правоприменительная практика, возможна путем активной правотворческой деятельности как элемента административно-правового усовершенствования. В свою очередь, наличие правоприменительной практики военного положения, т. е. его явная динамика, характеризуется строгими временными границами. Следовательно, придание динамики военному положению при отсутствии правоприменения возможно путем правотворческой деятельности, направленной на разработку и принятие необходимых административно-правовых норм, регламентирующих все стороны данного института.

8. С учетом полученных теоретических знаний о военном положении, специфике деятельности государственных органов в рассматриваемых условиях, правовом статусе граждан и организаций, а также механизме правового регулирования и организации деятельности органов внутренних дел в условиях военного положения выделены следующие тенденции. Во-первых, совершенствование законодательства о военном положении в настоящее время объективно обусловлено и необходимо. Во-вторых, развитие и совершенствование данного административно-правового института возможно только на концепту-

альной основе. В-третьих, базой разработки такой концепции выступают наука административного права и теория управления.

9. В отечественной правоприменительной практике в чрезвычайных условиях военной агрессии против нашего государства неоднократно возникала необходимость в формировании специальных органов государственной власти и управления. На основании вышеизложенного автором разработано Положение о специальном органе исполнительной власти, уполномоченном на реализацию мероприятий по подготовке к переводу и непосредственному переводу органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на работу в условиях военного положения. Определены задачи, организационная структура и порядок работы указанного органа, предложены варианты документационного обеспечения его деятельности, представлены функциональные обязанности назначаемых в его состав должностных лиц.

10. В современных условиях орган исполнительной власти, предназначенный для управления переводом на условия военного положения (предлагаем называть его Центром перевода на работу в условиях военного положения), должен осуществлять контроль за непосредственной подготовкой к переводу и переводом деятельности субъекта Российской Федерации (далее – субъекта) на условия военного положения, выполнением мероприятий при введении военного положения и внезапном нападении противника. Он призван поддерживать взаимодействие с законодательным органом субъекта, судом субъекта, прокуратурой субъекта, органами военного управления и другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, размещенными на территории субъекта, а также с соседними субъектами Российской Федерации, обобщать и анализировать полученную информацию, а также представлять необходимые данные главе субъекта.

11. Сформулирована современная миссия военного положения, раскрыты цели и принципы данного административно-правового института, предложены концептуальные меры: а) по совершенствованию его правовой базы; б) оптимизации компетенционных трансформаций в рассматриваемых условиях; в) повышению уровня взаимодействия военного положения с другими институтами науки административного права; г) внедрению современных достижений науки административного права в процесс осмысления места и роли военного положения в системе административного законодательства; д) повышению уровня профессиональной подготовки всего личного состава,

в том числе и органов внутренних дел, задействованного в реализации мероприятий военного положения.

12. Предложена структурно-функциональная модель военного положения, составляющая основу выдвигаемой административно-правовой концепции и состоящая в триедином понимании данного административно-правового института. В зависимости от содержательного наполнения каждого из аспектов понимания военного положения следует вести речь о трех направлениях совершенствования военного положения. Во-первых, реализация административно-правовой концепции позволяет усовершенствовать военное положение как административно-правовой институт, придает ему ярко выраженную автономность в системе иных институтов административного законодательства. Во-вторых, названная концепция позволила выработать оригинальные методологические приемы использования полученных теоретических знаний о военном положении и возможностях его развития. В-третьих, концептуальные основы исследования военного положения позволяют определить равноправное место данного института в ряду иных базовых институтов науки административного права.

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке и научном обосновании применения правовых средств административно-правового режима военного положения, что позволяет в определенной мере восполнить пробел, имевший место в отечественной науке административного права в целом и научной литературе, посвященной проблемам административно-правовых режимов, в частности.

Практическая значимость исследования определяется совокупностью предполагаемых результатов, которые могут внести определенный вклад в совершенствование законодательства о военном положении.

Представляется, что полученное знание способно пробудить интерес исследователей к проблемам обеспечения военной безопасности государства и придать новый импульс их дальнейшей разработке.

Значимость исследования определяется также прикладным характером ряда выводов и положений, а также тем, что его результаты могут быть использованы:

в законопроектной деятельности и ведомственном нормотворчестве;
в учебном процессе образовательных организаций МВД России и системе служебной подготовки сотрудников полиции;

в корректировании государственной Стратегии национальной безопасности.

Степень достоверности проведенного исследования и полученных результатов обуславливается использованием соответствующей методологии, теоретического, нормативного и эмпирического материала, теоретической и практической значимостью, а также апробацией результатов исследования.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, докладывались автором на 17 научно-практических конференциях и семинарах, в том числе: Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы борьбы с терроризмом» (г. Орел, март 2005 г.); Международной научно-практической конференции «Великая Победа: основные вехи истории» (г. Орел, май 2005 г.); итоговой региональной научно-практической конференции «Юридическое образование, наука и практика: взаимодействие и перспективы» (г. Орел, май 2008 г.); Международной научно-практической конференции «Государственное управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние и проблемы совершенствования)» (г. Орел, апрель 2009 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика» (г. Краснодар, май 2014 г.); IX Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса», проводимой Небугским клубом административистов (п. Небуг, октябрь 2014 г.); Международной научно-практической конференции «Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии» (г. Воронеж, октябрь 2014 г.); Всероссийской конференции «Соблюдение прав человека в деятельности сотрудников органов внутренних дел» (г. Краснодар, ноябрь 2014 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Административное принуждение на современном этапе» (г. Екатеринбург, ноябрь 2014 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (г. Санкт-Петербург, март 2015 г.); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и государства в XXI веке» (г. Уфа, апрель 2015 г.); Международной научной конференции «Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения», проводимой

Юридическим факультетом МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва, апрель 2015 г.); Международной научно-практической конференции «Эффективность юридических процедур: теория, практика, техника» (VI Бабаевские чтения) (г. Нижний Новгород, май 2015 г.); Международной научно-практической конференции «Тенденции развития юридической науки на современном этапе», посвященной 40-летию юридического факультета Кемеровского государственного университета (г. Кемерово, май 2015 г.); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и правоохранительной деятельности на современном этапе» (г. Новороссийск, сентябрь 2015 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы права и правоприменения» (г. Ставрополь, октябрь 2015 г.).

Содержащиеся в диссертации и опубликованных автором работах рекомендации и предложения использовались в правотворческой деятельности Законодательного Собрания Краснодарского края при подготовке Закона Краснодарского края от 4 марта 2015 г. № 3133-КЗ «О внесении изменения и дополнении в Закон Краснодарского края “О защите населения и территорий Краснодарского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”», практической деятельности Главного управления на транспорте МВД России, МВД России по Республике Марий Эл, в деятельности Управления по мобилизационной работе Администрации Краснодарского края при разработке и принятии нормативных правовых актов в области перевода деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации на работу в условиях военного положения, а также Военного комиссариата Краснодарского края при разработке и принятии нормативных правовых актов в области анти-террористической деятельности и перевода органов государственной власти и военного управления на работу в условиях военного времени, что подтверждается соответствующими актами внедрения. Кроме того, материалы диссертационного исследования используются в научной и образовательной деятельности Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Научно-исследовательского института ФСИН России, Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, Казанского юридического института МВД России, Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова.

Основные теоретические положения диссертации, выводы и предложения автора изложены в 3 монографиях и 52 научных статьях, 19 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных Минобрнауки России (общий объем – 40,2 п. л.).

Структура диссертации определена ее целью и задачами. Работа состоит из введения, четырех глав, объединяющих 12 параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется степень ее научной разработанности, формулируются объект и предмет, цель и задачи исследования, дается характеристика методологии и методов исследования, раскрывается теоретическая, нормативная и эмпирическая основы, рассматривается научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации и внедрении результатов, излагается структура диссертационного исследования.

Первая глава **«Теоретико-методологические основы исследования военного положения как административно-правового режима»** состоит из трех параграфов и посвящена детальному анализу понятийного аппарата теории административно-правовых режимов, изучению методологии исследования военного положения, а также подробному рассмотрению сущности модульной концепции административно-правового режима военного положения.

В первом параграфе **«Понятийный аппарат теории административно-правовых режимов»** диссертантом осуществлено комплексное межотраслевое исследование правовой категории «режим», его содержания как элемента законодательной конструкции, а также применения в научных исследованиях по предметно-объектовому признаку, подробно рассмотрена дискуссионность понятия «режим», а также соотношение категорий «режим», «правовой режим» и «административно-правовой режим» с позиций общего и целого в доктринальных воззрениях ученых-административистов досоветского, советского и современного периода. Определены и обоснованы способы исследования сущности административно-правовых режимов: непосредственное определение совокупности признаков правового режима и административно-правового режима из иных явлений действительности с формулировкой соответствующего понятия, выражающего сущностную характеристику данных правовых явлений; выявление и исследование признаков рассматриваемых категорий, демонстрирующих все грани правового режима и административно-правового режима; исследование содержания и признаков понятий «правовой режим» и «административно-правовой режим» путем их сопоставления и сравнительного анализа с иными, смежными право-

выми категориями. В результате проведенного исследования сформулировано и предложено авторское определение административно-правового режима как установленного нормами административного права порядка деятельности физических и юридических лиц, общественных объединений, а также государственных органов и органов местного самоуправления в сфере государственного управления, реализации исполнительной власти. Выявлены и показаны особенности административно-правовых режимов, а также выделены структурные элементы административно-правового режима: метод правового регулирования, способы административно-правового регулирования, признаки режимов, среда существования и содержание административно-правового регулирования.

Диссертантом представлена общетеоретическая структура административно-правового режима, основанная на авторской компонентной системе, содержащей семь компонентов: организационный компонент, включающий понятие административно-правового режима, цель его введения и, при необходимости, временные рамки действия режимных мер; нормативный компонент, или правовую основу административно-правового режима; причинный компонент, раскрывающий основания использования административно-правового режима; процедурный компонент, в рамках которого регламентируются процессуальные аспекты введения, функционирования, изменения и отмены административно-правовых режимов; обеспечительный компонент, представляющий собой комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для реализации целей и задач того или иного административно-правового режима; содержательный компонент, являющийся основным компонентом административно-правового режима, предусматривающим исчерпывающий перечень режимных мер, а также гарантии соблюдения прав и свобод объектов режимного воздействия; компетенционный компонент, включающий новый круг полномочий государственных органов на данный период, а также особенности их функционирования в период действия административно-правового режима; статусный компонент, адресатом которого являются физические и юридические лица, связанные с носителем режима (проживающие на режимной территории, работающие с режимными документами или на режимном объекте) и обязанные соблюдать установленные правила.

Во втором параграфе *«Методология исследования института военного положения»* выявляется и излагается теория и методология исследования военного положения как административно-правового режима, а также выделяются особенности методологического анализа военного положения как самостоятельного актуального предмета научного осмысления.

Диссертантом дана общая характеристика методологии исследования военного положения как учения о методах и средствах, о структуре, логической организации данной деятельности, подробно проанализирована научная и учебная литература, затрагивающая теоретические и прикладные аспекты методологии характеристики компонентов научного исследования военного положения, его объекта, предмета анализа, задач исследования, совокупности исследовательских средств, а также формирования представления о последовательности движения исследователя в процессе решения поставленной задачи. Выявлены отличительные черты и предложен авторский подход к методологии исследования военного положения с практических позиций, заключающийся в ретроспективном анализе опыта прошлых лет, действующего законодательства и т. д.

На основе проведенного исследования выделены три этапа исследования военного положения: обоснование теории военного положения, научное осмысление и обобщение полученных данных, и, наконец, формирование административно-правовой концепции военного положения. Автором предложены и обоснованы три методологических способа исследования административно-правового режима военного положения: научный анализ правовой основы военного положения, имеющих правовых актов, пробелов в законодательстве, в том числе возможных направлений его совершенствования, а также иных правовых изъянов законодательства о военном положении; исследование военного положения в целом в системе административного права, за рамками только режимного института; определение места и роли военного положения в системе правовых средств обеспечения безопасности Российской Федерации в системном единстве с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации.

В третьем параграфе *«Сущность модульной концепции административно-правового режима военного положения»* представлена авторская восьмимодульная концепция административно-правового режима военного положения, в границах которой обобщены теоретические знания о военном положении, месте и роли данного админи-

стративно-правового института в ряде других специальных административно-правовых режимов, методологии его исследования, статичных и динамических проявлениях военного положения, особенностях административно-правового регулирования данной группы общественных отношений, изменениях и компетенционных трансформациях в рассматриваемых условиях. Формирование административно-правовой концепции способствовало более глубокому концептуальному пониманию военного положения не просто как отдельного института административно-правовой науки или законодательства, а как глубоко интегрированного в данную науку и в данное законодательство массива, который находится во взаимодействии с каждым административно-правовым институтом. Подобный концептуальный подход к военному положению позволил диссертанту выявить и сформулировать собственную систему взглядов на данный административно-правовой институт и представить военное положение как некую теоретическую модель в ее административно-правовом понимании. Структурно-функциональная модель военного положения, которая составляет основу выдвигаемой диссертантом административно-правовой концепции, состоит в триедином понимании данного административно-правового института. В зависимости от содержательного наполнения каждого из аспектов понимания военного положения определены три направления совершенствования военного положения при реализации предлагаемой концепции. Использование административно-правовой концепции позволяет совершенствовать военное положение как административно-правовой юридический институт, придает ему ярко выраженную автономность в системе иных институтов административного законодательства. Содержание конкретных модулей концепции позволило выработать свои методологические приемы использования полученных теоретических знаний о военном положении и возможностях его развития. Авторские концептуальные основы исследования военного положения определили равноправное место данного института в ряде иных базовых институтов системы науки административного права.

На основе полученных теоретических знаний, касающихся военного положения, а также правоприменительной практики его использования диссертантом сформулированы основные принципы реализации административно-правовой концепции военного положения.

В работе подробно рассмотрены факторы, оказывающие ключевое воздействие на разработку и реализацию административно-правовой концепции военного положения, с учетом развития админи-

стративного законодательства, науки административного права, а также особенностей современного межгосударственного взаимодействия. В результате проведенного анализа сформулирован ряд выводов, дополняющих и развивающих знания об административно-правовых основах обеспечения безопасности Российской Федерации с использованием правовых средств военного положения.

Во второй главе «**Административно-правовые основы военного положения**», включающей три параграфа, проанализирован административно-правовой механизм действия военного положения, исследованы его взаимопроникновение и взаимодействие с другими институтами науки административного права, а также статические и динамические характеристики режима военного положения.

В первом параграфе «*Административно-правовой механизм действия режима военного положения*» исследованы содержание и структура правового регулирования и механизма административно-правового регулирования военного положения.

Диссертантом осуществлен подробный формально-логический методологический анализ особенностей правового регулирования военного положения от общего к частному, от общеправовой модели к административно-правовым ее характеристикам.

Рассмотрены конкретные элементы механизма административно-правового регулирования военного положения, определено значение каждого из них. Осуществлен анализ места и роли в регулировании военного положения таких элементов, как административно-правовые нормы, административные правоотношения, акты применения норм административного права и способы административно-правового регулирования (дозволение, разрешение, запрет). Диссертантом отмечается, что административно-правовое регулирование военного положения является одним из элементов правового регулирования деятельности государства в рассматриваемых условиях, поскольку данная деятельность нуждается в правовом регулировании и с помощью иных отраслевых средств. Таким образом, это часть более широкого и сложного процесса, которым является правовое регулирование военного положения. В результате анализа административно-правового механизма действия военного положения делается вывод о том, что об эффективности административно-правового регулирования военного положения, как и самого административно-правового режима военного положения, можно говорить только в том случае, если теоретико-правовая конструкция «военное положение»

перерастает в административно-правовой режим путем последовательного перехода из стадии научного обоснования в стадию правового закрепления и, наконец, в стадию реализации. Административно-правовой анализ каждого из этапов административно-правового регулирования военного положения осуществляется по целому ряду критериев начиная от морально-этического содержания административно-правовых норм военного положения и деятельности, например, военных трибуналов, заканчивая ответственностью субъектов административных правоотношений за нарушение режимных требований. Мероприятия, сопровождающие военное положение на каждом из этапов, в совокупности представляют целостный механизм административно-правового регулирования военного положения, без которого невозможно использование данного административно-правового режима.

Диссертант выделяет и обосновывает авторский подход к стадиям административно-правового регулирования военного положения. Для выяснения временных и территориальных характеристик действия военного положения подробно анализируется действие административно-правовых норм военного положения во времени и пространстве. Проводится сравнительно-правовой анализ содержания указов президентов о введении военного положения по законодательству Российской Федерации, Украины и Республики Беларусь.

С использованием конкретно-исторического метода исследования на примере правоприменительной практики применения чрезвычайных мер военного положения определена разница между военным временем как чрезвычайной обстановкой, существовавшей для всей страны, и военным положением как административно-правовым режимом, вводимым лишь в отдельных регионах государства. Понимание этой разницы позволило сделать вывод о том, что даже чрезвычайная обстановка военного характера далеко не всегда влечет введение военного положения, поскольку последнее вводится только там, где, по мнению военно-политического руководства, его меры являются необходимыми.

Во втором параграфе *«Явные и неявные проявления административно-правового режима военного положения в системе науки административного права»* проанализированы различные аспекты проявления административно-правового режима военного положения в его тесном взаимодействии с другими институтами науки административного права. В связи с этим военное положение

исследовано в структуре форм и методов государственной управленческой деятельности.

Своеобразие формирования административно-правовой концепции военного положения определило необходимость детального исследования правоприменительных форм государственной управленческой деятельности, правовых актов управления, а также возможной правотворческой деятельности Президента РФ и органов исполнительной власти в рассматриваемых условиях. В связи с этим анализируется процедура приостановки действия отдельных повседневных законов и определяется круг административных правоотношений, не подлежащих регулированию чрезвычайными нормами права.

Исследование специфики правотворческой деятельности в условиях военного времени позволило диссертанту провести подробный анализ чрезвычайной указной деятельности Президента РФ, а также выделить с использованием сравнительно-правового метода две основные цели введения военного положения в России и за рубежом: превентивную и репрессивную. Автор отмечает, что применение государством принудительных мер военного положения преследует цель недопущения наступления более серьезных общественно опасных последствий выражаемой агрессии или непосредственной угрозы подобной агрессии, а законодательное регламентирование ряда репрессивных мер направлено на предупреждение подобных негативных проявлений в дальнейшем и осуществляется путем применения превентивных мер в отношении самого агрессора и других лиц. Отмечается, что единственно верным является подход к чрезвычайному законодательству с точки зрения императива права, обладающего признаком категоричности, т. е. исполнения предусмотренных правовых предписаний с учетом высокого уровня общественного правосознания, а не императива силы, когда выполнение правовых предписаний военного положения становится возможным лишь путем устрашения граждан, установления излишне жестких правовых требований.

Автором проводится глубокий анализ генезиса научных подходов к исследованию военного положения. В частности, исследуется место органов законодательной власти в осуществлении согласительных процедур при введении военного положения в Российской Федерации и в зарубежных странах.

Диссертантом отмечается, что претворение в жизнь административно-правового режима военного положения предполагает активную правотворческую деятельность, результативность которой определяет

эффективность и предпринимаемых впоследствии мероприятий. Чем качественнее будут созданные правовые нормы любой юридической силы, тем скорее будет достигнута цель военного положения. Учитывая, что все аспекты обеспечения военного положения должны регулироваться как федеральными законами, так и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, можно утверждать, что необходимость использования данного режима означает начало не только правоприменительной, но и серьезной правотворческой деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти.

В третьем параграфе «*Статические и динамические характеристики института военного положения*» рассмотрена сущность и значимость исследования статических и динамических характеристик военного положения, позволяющих глубже проследить сложность и комплексность военного положения в его, с одной стороны, функциональной пассивности в период мирного времени, с другой стороны, активности и процедурной подвижности непосредственно в процессе его введения и после. С использованием положений и выводов проведенного исследования военного положения как объекта административно-правового регулирования диссертантом осуществлен детальный сравнительно-правовой анализ действующего законодательства о военном положении и правоприменительной практики его использования в различные исторические периоды. В результате было установлено, что статика и динамика военного положения являются взаимосвязанными, дополняющими и предполагающими друг друга стадиями и формами проявления рассматриваемого административно-правового института. Статические характеристики сделали возможным исследование понятия военного положения, его целей и задач, перечня чрезвычайных мероприятий, сопровождающих введение военного положения. Динамические характеристики послужили основанием анализа военного положения в процессе его развития, изменения и непосредственной реализации. Исследование военного положения с использованием его статических и динамических характеристик позволило проследить действие данного административно-правового режима во времени, в пространстве и по кругу лиц, показать взаимосвязь данного подхода с авторской методологией исследования военного положения, с применением всего комплекса общеправовых, общенаучных и частнонаучных методов. В диссертации предложен авторский подход к методологии исследования воен-

ного положения, предполагающий выделение различных возможных его правовых состояний: от формирования теоретической модели военного положения и законодательных процедур разработки и принятия соответствующих законодательных актов до его непосредственной реализации.

В третьей главе «**Организационные основы военного положения**», включающей три параграфа, проанализирована система органов, реализующих военное положение, и определены пути ее оптимизации, исследованы особенности мер, сопровождающих введение военного положения, а также пробелы законодательства, регламентирующего деятельность государства в рассматриваемых условиях.

В первом параграфе «*Система органов, реализующих административно-правовой режим военного положения и проблемы ее оптимизации*» исследуются компетенционные трансформации органов исполнительной власти всех уровней в условиях военного положения, приводится и аргументируется авторский подход к задачам, полномочиям и структуре органа, уполномоченного на реализацию мероприятий военного положения на уровне субъекта Российской Федерации, а также анализируются задачи территориальных органов, осуществляющих деятельность в области мобилизационной подготовки и мобилизации, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также территориальной и гражданской обороны.

В работе аргументируется, что успешность и эффективность противодействия агрессии против Российской Федерации и непосредственной угрозе такой агрессии в значительной степени определяется возможностью органов управления всех уровней выполнять свои повседневные обязанности, а также обязанности, возникшие вследствие указанных чрезвычайных обстоятельств, в условиях военного положения. В частности, на основе анализа практики противодействия военной агрессии в условиях Первой мировой войны, гражданской войны и Великой Отечественной войны делается вывод о том, что органы исполнительной власти, функционирующие в условиях мирного времени, в условиях военного положения не способны в полной мере выполнять свои функции, а также мобилизовать все силы и средства государства для оказания сопротивления врагу.

Диссертантом исследуются наиболее типичные примеры компетенционных изменений федеральных органов исполнительной власти, акцентируется внимание на авторском подходе к задачам, пол-

номочиям и примерной структуре органов, уполномоченных на реализацию мероприятий военного положения на местах.

С использованием сравнительно-правового метода исследования анализируется эффективность функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в составе органов управления, сил и средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, реализующих полномочия по решению вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Обосновывается необходимость создания и функционирования координационных, повседневных и управленческих органов реализации военного положения на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях.

Во втором параграфе **«Пробелы административно-правового регулирования института военного положения и пути их устранения»** исследована система административно-публичного обеспечения военного положения, выявлены и проанализированы пробелы законодательства, регламентирующего реализацию административно-правового режима военного положения, а также предложен перечень нормативных правовых актов, регламентирующих различные аспекты военного положения, которые необходимо разработать в условиях мирного времени.

Аргументировано, что, до настоящего времени не сформирован единый массив систематизированных законов и подзаконных нормативных правовых актов, которые в полной мере могли бы составить административно-правовую основу военного положения. Имеющиеся законы, указы, приказы и т. д. содержат нормы административного права, с помощью которых регулируются общественные отношения в сфере административно-правовой охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных факторов природной среды и техногенной системы. Автором проводится детальный анализ действующих нормативно-правовых актов, регламентирующих различные аспекты военного положения, выявляются пробелы и другие изъяны действующих правовых норм в рассматриваемой сфере.

Диссертантом отмечается, что в настоящее время требуют уточнения отдельные нормы Федерального конституционного закона «О военном положении», регламентирующие конкретные меры дан-

ного административно-правового режима: понятие особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды; понятие особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее; порядок привлечения граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями; процедура изъятия необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан; процедура проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, задержания граждан и транспортных средств, включая сроки такого задержания; основания и процедура изъятия у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций – изъятие, наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами, боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ; понятие «военной цензуры»; понятие и процедура интернирования (изоляции) граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией; основание, процедура и само понятие «усиление режима секретности».

Диссертантом выделен широкий круг материальных и процессуальных (процедурных) вопросов, каждый из которых должен иметь соответствующую правовую регламентацию, позволяющую отразить агрессию против Российской Федерации, либо предотвратить ее в рамках административно-правового режима военного положения в установленных правовыми нормами границах.

В третьем параграфе *«Административно-правовые меры военного положения»* рассматривается опыт правоприменительной практики использования чрезвычайных мер военного положения, дается характеристика административных правоотношений, которые в период действия военного положения нуждаются в должном правовом регулировании, а также приводится детальный анализ неявной динамики военного положения в межвоенный период.

В диссертационной работе отмечается, что первостепенное значение в исследовании эффективности противодействия агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозе такой агрессии

имеет рассмотрение вопросов о необходимости заблаговременной разработки чрезвычайного законодательства (до наступления соответствующих событий, в том числе военного характера).

Доказано, что чрезвычайными мерами, которые в современном российском законодательстве составляют основу военного положения, активно пользовались и отечественные, и зарубежные правоприменительные органы как в современных условиях, так и в различной исторической ретроспективе. Далеко не всегда они облекались в правовую форму административно-правового режима, однако в каждом конкретном случае именно с их помощью были эффективно решены стоящие перед государством задачи. С учетом правотворческого опыта нашего государства, следует резюмировать, что межвоенный период ознаменовался разработкой чрезвычайных норм всех уровней: от подзаконных актов (например, приказов по отдельным органам исполнительной власти) до норм высшей юридической силы (внесение соответствующей статьи в Конституцию СССР).

Автор делает вывод о том, что в ряде чрезвычайных мероприятий военного положения особое место занимают те из них, которые служат основаниями для возникновения новых административных правоотношений, изменения или прекращения имеющихся. В параграфе исследуются такие чрезвычайные меры военного положения, как интернирование (изоляция) граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией, введение военной цензуры почтовых отправлений и сообщений, передаваемых с помощью телекоммуникационных систем, а также контроль за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами.

С учетом того, что современная международная обстановка находится под все большим влиянием усиливающегося противоборства в глобальном информационном пространстве, обусловленного стремлением некоторых стран использовать информационные и коммуникационные технологии для достижения своих геополитических целей, в том числе манипулируя общественным сознанием и фальсифицируя исторические факты, в диссертации исследованы особенности административно-правового регулирования таких сфер общественных отношений, как использование в условиях военного положения информационных и коммуникационных средств связи, в том числе средств мобильной связи и Интернета.

В четвертой главе **«Совершенствование административно-правового механизма реализации военного положения»**, включающей три параграфа, проанализированы документы стратегического планирования Российской Федерации в области военной безопасности и положения законодательства о военном положении зарубежных стран, исследованы место и роль военного положения в системе средств обеспечения военной безопасности Российской Федерации, а также роль органов внутренних дел в реализации данного административно-правового режима.

В первом параграфе **«Доктринальный и сравнительно-правовой подход к реализации военного положения»** проводится сравнительно-правовой анализ действующего российского законодательства в области военного положения и правовых норм зарубежных стран, регламентирующих правоотношения в данной сфере.

Рассматривая содержание документов стратегического планирования в области национальной безопасности применительно к построению административно-правовой концепции военного положения, автор обосновывает их методологический характер. Во-первых, все стратегические документы в области военной безопасности имеют четкую методологическую структуру. Во-вторых, они направлены на консолидацию всего государственного механизма и институтов гражданского общества с целью создания благоприятных условий для достижения тех целей и задач в области национальной безопасности, которые, с учетом имеющихся в современном мире вызовов и угроз, признаются наиболее актуальными. В-третьих, данные документы дополняют административно-правовую науку целым рядом имеющих принципиальное значение терминов: «национальная безопасность», «угроза национальной безопасности», «стратегическое планирование», «военная безопасность», «военная опасность», «мобилизационная готовность Российской Федерации» и многие другие. В-четвертых, несмотря на то что сегодня признается и официально закрепляется целый комплекс внешних и внутренних военных угроз безопасности Российской Федерации, значительное место в стратегических документах отводится именно определению круга задач по сдерживанию и недопущению военных конфликтов, в том числе с использованием комплекса политических, дипломатических и иных невоенных средств.

Автором проводится детальный анализ некоторых примеров значения общественного мнения относительно применения всего

арсенала правовых средств обеспечения военной безопасности государства, обосновывается позиция о том, что зачастую противники использования чрезвычайных административно-правовых режимов оказываются прямо или косвенно заинтересованы именно в наступлении негативных последствий неиспользования чрезвычайного или военного положения.

Во втором параграфе *«Повышение эффективности использования административно-правового режима военного положения как способа обеспечения военной безопасности Российской Федерации»* анализируются современные вызовы и угрозы в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, дается авторская характеристика военной безопасности как составного элемента широкого и многопланового понятия «безопасность Российской Федерации», определяется место и роль административно-правового режима военного положения в комплексной системе средств обеспечения военной безопасности России.

В диссертационной работе отмечается, что современные угрозы безопасности Российской Федерации определяют качественно новую геополитическую ситуацию, в которой возможна постановка вопроса о перераспределении приоритетов в процессе административно-правового регулирования военного положения с преимущественно международно-правовых позиций к более качественной проработке отечественного административного законодательства.

Исследованием доказано, что трактовка военного положения как одного из правовых способов обеспечения военной безопасности Российской Федерации методологически осуществляется на нескольких концептуальных уровнях: анализ соответствующих административно-правовых норм, регламентирующих различные аспекты военного положения; научное понимание военного положения как средства обеспечения безопасности государства (имеющиеся теоретические знания помещаются в конкретную практическую матрицу); принципиально важное, глубинное понимание вопросов военного положения в целях заблаговременного определения имеющихся вызовов и угроз Российской Федерации, объективных и субъективных факторов, способствующих агрессии со стороны иностранного государства, последствий неиспользования государством чрезвычайных мер военного положения и др.

Диссертант делает вывод о том, что современное государственное управление характеризуется достаточным количеством прецедентов,

накопленных за все предшествующие годы административно-правового регламентирования военного положения. Этот позитивный правотворческий и правоприменительный материал послужил основой исследования, в последствии был экстраполирован на современные реалии, что позволило обеспечить отношение ко всему административно-правовому механизму как к эволюционному процессу, включающему в себя отчасти однотипные формы управленческой деятельности, но с определенными содержательными трансформациями. Наряду с этим, в исследовании учитывался опыт зарубежных стран в правовой регламентации военного положения и практика его использования для обеспечения безопасности государства.

Автором доказывается, что удельный вес военно-силовых методов обеспечения национальной безопасности у различных государств неодинаков и зависит от целого комплекса условий, которые связаны, прежде всего, с возможностью возникновения внутренних и внешних военных угроз, характером отношений с сопредельными государствами и геополитическими центрами, силами, а также численностью, оснащенностью и боеготовностью вооруженных сил и других силовых структур. Возрастание роли военных аспектов обеспечения национальной безопасности напрямую зависит от сложившегося в определенное время соотношения между формами геополитического противоборства на глобальном и региональном уровнях. В связи с этим большее значение приобретает военная безопасность в системе национальной безопасности государства.

В третьем параграфе *«Роль органов внутренних дел в реализации режима военного положения»* изучается опыт привлечения сотрудников правоохранительных органов к выполнению задач по реализации административно-правового режима военного положения, определяются основные векторы функционирования органов внутренних дел в рассматриваемых условиях по действующему российскому законодательству, проводится детальный анализ анкетирования сотрудников органов внутренних дел на предмет знания алгоритмов поведения в условиях военного положения.

В диссертационной работе проанализирован административно-правовой статус сотрудников органов внутренних дел, а также определены возможности расширения их административной правосубъектности в условиях военного положения. Автором аргументировано, что в условиях военного времени повседневный круг задач органов внутренних дел не только не сокращается, но и подлежит значительному

расширению, о чем говорит практика использования сил и средств органов внутренних дел в реализации чрезвычайных мер военного положения в различные исторические периоды развития нашего государства. Данный опыт проанализирован с учетом современного административного законодательства, а также задач, которые на сегодняшний день стоят перед правоохранительными органами Российской Федерации.

В целом по результатам исследования практики привлечения сотрудников органов внутренних дел к реализации чрезвычайных мер военного положения, а также на основе исследования действующего административного законодательства автор определяет следующие направления привлечения основных сил и средств органов внутренних дел в условиях военного времени: поддержание особого режима въезда на территорию Российской Федерации и выезда из нее, а также ограничение передвижения по ее территории; охрана важных государственных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и окружающей природной среды; пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований, террористической и диверсионной деятельности; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; участие в спасении и эвакуации населения, проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями; осуществление выполнения оперативно-служебных и служебно-боевых задач в условиях военного положения в соответствии с федеральным законодательством; организация взаимодействия с воинскими частями, другими воинскими формированиями, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В **заключении** автором с учетом проведенного исследования административного законодательства и практики его применения формулируются основные выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования административно-правового режима военного положения.

В приложениях содержатся разработанные автором проекты нормативных правовых актов, предназначенные для регулирования и охраны наиболее значимых общественных отношений, возникающих в связи с реализацией административно-правового режима военного положения.

**Основные научные результаты диссертации
опубликованы в следующих работах автора:**

Монографии:

1. Зиборов О.В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование). – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2004. – 9,5 п. л.
2. Зиборов О.В., Булыжкин А.В. Особенности административной деятельности органов внутренних дел в условиях военного времени (историко-правовой аспект). – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2009. – 7 п. л./ 3,5 п. л.
3. Зиборов О.В. Административно-правовые основы института военного положения. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. – 6,2 п. л.

***Научные статьи, опубликованные в изданиях,
рекомендованных Минобрнауки России:***

4. Зиборов О.В. Административно-правовой режим военного положения: отдельные проблемы содержательной характеристики // Российский криминологический взгляд. – 2014. – № 2(38). – С. 601–606. – 0,3 п. л.
5. Зиборов О.В. Современное чрезвычайное законодательство: чрезмерная жестокость или единственный способ навести порядок? // Общество и право. – 2014. – № 2(48). – С. 272–275. – 0,4 п. л.
6. Зиборов О.В. Отдельные вопросы использования военного положения в годы гражданской войны и иностранной военной интервенции // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2014. – № 3(25). – С. 315–318. – 0,2 п. л.
7. Зиборов О.В. Применение военного и чрезвычайного положения: от теоретизирования к практическому анализу // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2014. – № 4(59). – С. 42–44. – 0,2 п. л.
8. Зиборов О.В. К вопросу о понятии и признаках административно-правовых режимов // Общество и право. – 2014. – № 4(50). – С. 271–274. – 0,2 п. л.
9. Зиборов О.В. Неиспользованные возможности (о чрезвычайном и военном положении на Украине начала 2014 года) // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2014. – Т. 6. – № 6. – Ч. 1. – С. 18–23. – 0,4 п. л.

10. Зиборов О.В. Компонентное исследование военного положения // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 1(37). – С. 95–100. – 0,4 п. л.
11. Зиборов О.В. Административно-правовая регламентация военного положения (от возникновения до середины XIX века) // Общество и право. – 2015. – № 1(51). – С. 245–251. – 0,4 п. л.
12. Зиборов О.В. Статическое и динамическое проявление административно-правового режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 1(31). – С. 16–22. – 0,4 п. л.
13. Зиборов О.В. Военное положение как элемент чрезвычайного законодательства // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. – № 1(39). – С. 71–74. – 0,3 п. л.
14. Зиборов О.В. Отдельные аспекты соотношения понятий «режим», «правовой режим» и «административно-правовой режим» // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 4(88). – С. 400–405. – 0,3 п. л.
15. Зиборов О.В. Военное положение: вопросы методологии исследования административно-правового режима // Административное право и процесс. – 2015. – № 5. – С. 63–65. – 0,2 п. л.
16. Зиборов О.В. Режимы «усиленной охраны» и «чрезвычайной охраны» и их соотношение с административно-правовым режимом военного положения // Общество и право. – 2015. – № 2(52). – С. 277–283. – 0,4 п. л.
17. Зиборов О.В. Отдельные процедурные проблемы военного положения // Вестник Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. – 2015. – № 8. – С. 215–219. – 0,3 п. л.
18. Зиборов О.В. О необходимости заблаговременной правовой регламентации военного положения // Вестник Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. – 2015. – № 11. – С. 110–114. – 0,3 п. л.
19. Зиборов О.В. О превентивной и репрессивной составляющих военного положения // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2015. – № 3(34). – С. 44–48. – 0,2 п. л.
20. Зиборов О.В. Анализ чрезвычайного законодательства в трудах профессора В.М. Гессена: «нормальные полицейские полномочия» // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 824–829. – 0,3 п. л.

21. Зиборов О.В. Деятельность органов внутренних дел в условиях военного положения (отдельные проблемы) // Научный портал МВД России. – 2016. – № 1. – С. 309–310. – 0,2 п. л.

22. Зиборов О.В. Отдельные направления трансформации полномочий органов внутренних дел в условиях военного положения // Вестник Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. – 2016. – № 6. – С. 110–114. – 0,3 п. л.

Иные публикации:

23. Зиборов О.В. Особенности деятельности органов государственной власти в особых условиях // Актуальные проблемы борьбы с терроризмом: материалы Международной научно-практической конференции. – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2005. – С. 329–333. – 0,25 п. л.

24. Зиборов О.В. Некоторые особенности правового регулирования военного положения в годы Великой Отечественной войны // Великая Победа: основные вехи истории: сборник материалов конференции. – 2005. – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2005. – С. 33–45. – 0,35 п. л.

25. Зиборов О.В. Актуальные проблемы применения мер административного принуждения в деятельности сотрудников милиции // Юридическое образование, наука и практика: взаимодействие и перспективы: сборник итоговой региональной научно-практической конференции. – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2008. – С. 51–59. – 0,8 п. л.

26. Зиборов О.В. Актуальные проблемы применения сотрудниками милиции мер административного принуждения // Наука и практика. – 2008. – № 2(35). – С. 102–106. – 0,3 п. л.

27. Зиборов О.В. Особенности деятельности органов внутренних дел в «особых условиях» // Государственное управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние и проблемы совершенствования): сборник материалов Международной научно-практической конференции: в 2 ч. – Орел, 2009. – Ч. 1. – С. 226–229. – 0,2 п. л.

28. Зиборов О.В. Участковый уполномоченный милиции и гражданин (основные направления профилактики правонарушений) // Экономико-правовые процессы в современном обществе: тенденции развития: материалы межвузовской научной сессии преподавателей и студентов. – Орел, 2010. – С. 442–444. – 0,2 п. л.

29. Зиборов О.В. Актуальные проблемы административной ответственности в Российской Федерации // Актуальные проблемы борьбы с правонарушениями: история и современность: сборник научных докладов и сообщений по итогам Международной научно-практической конференции. – Орел. – 2010. – С. 6–7. – 0,3 п. л.

30. Зиборов О.В. К вопросу о соблюдении прав граждан в условиях военного положения // Соблюдение прав человека и гражданина в деятельности сотрудников органов внутренних дел: сборник материалов Всероссийской заочной конференции с международным участием. – Краснодар, 2014. – С. 47–51. – 0,3 п. л.

31. Зиборов О.В. Особенности методологии исследования военного положения // Современный юрист. – 2014. – № 3(8). – С. 53–62. – 0,4 п. л.

32. Зиборов О.В. Проблемные аспекты научного исследования понятия и классификации правовых режимов // Вестник Рязанского филиала Московского университета МВД России. – Вып. 8. – С. 35–41. – 0,3 п. л.

33. Зиборов О.В. Исследование военного положения с применением компонентного подхода // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы 3 Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2014. – С. 172–177. – 0,3 п. л.

34. Зиборов О.В. К вопросу о методологии исследования военного положения // Актуальные проблемы права и правоохранительной деятельности на современном этапе: материалы Международной научно-практической конференции. – Новороссийск: Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России, 2014. – С. 509–514. – 0,3 п. л.

35. Зиборов О.В. Понятие военного положения и его место в системе чрезвычайного законодательства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2014. – Ч. 3 – С. 178–183. – 0,3 п. л.

36. Зиборов О.В. Административно-правовой режим военного положения: лекция. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. – 2,4 п. л.

37. Зиборов О.В. Военное положение – статичный или динамичный административно-правовой институт? // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке: сборник материалов VII Международной научно-практической конференции. – Уфа: Уфимский юридический институт МВД России, 2015. – С. 141–146. – 0,2 п. л.

38. Зиборов О.В. О понятии и признаках военного положения // Применение административного законодательства сотрудниками полиции: сборник научных трудов. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2015. – С. 34–43. – 0,5 п. л.

39. Зиборов О.В. Понятие административно-правового режима военного положения и основания его введения // Теория и практика административного права и процесса: сборник материалов IX Всероссийской научно-практической конференции. – Небуг: Небугский клуб административистов, 2014. – С. 305–308. – 0,2 п. л.

40. Зиборов О.В. Права человека и их соблюдение в деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных условиях // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования): сборник материалов Международной научно-практической конференции. – Орел, 2015. – С. 415–416. – 0,15 п. л.

41. Зиборов О.В. Административно-процедурные аспекты введения военного положения (отечественный и зарубежный опыт) // Эффективность юридических процедур: теория, практика, техника (VI Бабаевские чтения): материалы Международной научно-практической конференции. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. – С. 164–168. – 0,3 п. л.

42. Зиборов О.В. О содержании административно-правового режима военного положения // Соблюдение прав человека в деятельности сотрудников органов внутренних дел: материалы 3 Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2014. – С. 43–53. – 0,4 п. л.

43. Зиборов О.В. Роль административно-правового режима военного положения в мобилизации сил и средств государства в годы Великой Отечественной войны // К 40-летию кафедры государственно-правовых дисциплин Московской высшей школы милиции МВД СССР: сборник научных статей. – М.: Московский университет МВД России, 2015. – С. 86–92. – 0,4 п. л.

44. Зиборов О.В. О месте военного положения в системе чрезвычайного законодательства // Актуальные проблемы права и правоохранительной деятельности на современном этапе: материалы Международной научно-практической конференции. – Новороссийск: Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России, 2015. – С. 509–514. – 0,3 п. л.

45. Зиборов О.В. Отдельные проблемы юридического предназначения военного положения // Актуальные вопросы права и правоприменения: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Ставрополь: Ставропольский филиал Краснодарского университета МВД России, 2015. – С. 328–332. – 0,3 п. л.

46. Зиборов О.В. Методологические особенности исследования административно-правового режима военного положения // Тенденции развития юридической науки на современном этапе: сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 40-летию юридического факультета Кемеровского государственного университета. – Кемерово, 2015. – С. 64–66. – 0,2 п. л.

47. Зиборов О.В. Административно-правовой режим военного положения: от конституционного закрепления к детальной регламентации // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: материалы Международной научно-практической конференции, проводимой Юридическим факультетом МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2015. – С. 150–151. – 0,3 п. л.

48. Зиборов О.В. Некоторые проблемные вопросы исследования военного положения // Теория и практика административного права и процесса: сборник материалов X Всероссийской научно-практической конференции. – Небуг: Небугский клуб административистов, 2015. – С. 150–151. – 0,3 п. л.

49. Зиборов О.В. Отдельные аспекты обеспечения военной безопасности Российской Федерации // Актуальные проблемы административной деятельности полиции: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар, 2015. – С. 150–151. – 0,3 п. л.

50. Зиборов О.В. Отдельные направления контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти в области реализации административно-правового режима военного положения // Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции: сборник материалов IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова (Козловские чтения). – М., 2016. – С. 150–151. – 0,3 п. л.

51. Зиборов О.В. Анализ опыта нашего государства по заблаговременной разработке законодательства о военном положении // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы V Всероссийской научно-практической конференции / редкол.: В.В. Грицай, А.С. Шиенкова, О.В. Шкеля, М.Е. Труфанов, В.В. Денисенко. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2016. – С. 179–193. – 0,3 п. л.

Подписано в печать 27.10.2016. Печ. л. 2,1.
Тираж 120 экз. Заказ 570.

Краснодарский университет МВД России.
350005, Краснодар, ул. Ярославская, 128.