

12+

АЛЕКСАНДР БЕЛОУСОВ

**ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
ГЕРМАНИИ –
ИСТОРИКО-
ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

МОНОГРАФИЯ

Александр Белоусов
Чрезвычайное
законодательство Германии:
историко-правовой
анализ. Монография

*<https://litres.ru/74149922>
ISBN 9785007004275*

Аннотация

Меры, направленные в чрезвычайных ситуациях на защиту конституционного строя, на практике могут легко превращаться в орудие подавления конституционных прав и свобод, перерождая и сам политический режим. При разработке правовых механизмов и средств опыт Германии и других стран позволяет выявить закономерности трансформации права, сохраняющие свою актуальность для современной политической реальности, что представляет интерес для специалистов, политиков, преподавателей, аспирантов и студентов.

Содержание

Введение	6
Глава 1. Возникновение, развитие и функционирование	16
§2. Теоретические основы	34
Глава 2. Становление и развитие	53
Конец ознакомительного фрагмента.	56

**Чрезвычайное
законодательство
Германии: историко-
правовой анализ
Монография**

**Александр
Анатольевич Белоусов**

© Александр Анатольевич Белоусов, 2026

ISBN 978-5-0070-0427-5

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Рецензенты:

доктор исторических наук, действительный член

Академии геополитических проблем В. Н. Шульгин;

кандидат юридических наук, доцент, декан юридического

факультета

Калининградского филиала МФЮА В. М. Веремenco;

кандидат исторических наук, доцент, зав. кафедрой об-

щих гуманитарных и

естественно-научных дисциплин Калининградского филиала МФЮА В. И. Армичева.

Меры, направленные в чрезвычайных ситуациях на защиту конституционного строя, обычно сопровождаются концентрацией власти и ограничением основных прав и свобод. При этом на практике чрезвычайное законодательство может легко превращаться из средства защиты в орудие подавления конституционных прав и свобод, перерождая и сам политический режим. При разработке правовых механизмов и средств опыт Германии и других зарубежных стран позволяет нейтрализовать отрицательные последствия использования института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства. В монографии представлен комплексный анализ эволюции германских правовых институтов, на примере которых автор демонстрирует опасную грань превращения защитных механизмов государства в легальный инструмент подавления конституционных свобод.

Выводы, обобщения и предложения, содержащиеся в работе, могут представлять интерес для специалистов, преподавателей, аспирантов и студентов. Исследование выявляет универсальные закономерности трансформации права в условиях системных кризисов, сохраняющие свою актуальность для современной политической реальности.

Введение

В ходе исторического развития человечество было вынуждено решать вопросы, связанные с выходом из кризисных ситуаций. Накопление опыта в данном деле привело к созданию особого вида законодательства, регулирующего вопросы управления обществом и государством в чрезвычайных ситуациях, т.е. чрезвычайного законодательства. На сегодняшний день практически все страны мира имеют в своей правовой системе и системе национального законодательства более или менее развитые институты чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства, которые регулируют общественные отношения, возникающие в условиях объявления чрезвычайного положения.

Действие института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства, целями и задачами которого являются защита конституционного строя и демократии, прав и свобод человека, обычно сопровождается концентрацией власти, применением чрезвычайных мер и механизмов осуществления власти, ограничением основных прав и свобод человека. В этой особенности чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства кроется одна из его «существенных тайн». Суть её в том, что чрезвычайное законодательство носит противоречивый характер, который проявляется в том, что из средства защиты демократии, прав и сво-

бод человека, данный институт законодательства на практике путём узурпации власти может легко превращаться в орудие подавления демократии, нарушения основных устоев конституционного строя, ущемления прав и свобод человека.

Теоретические и практические проблемы, связанные с действием власти в условиях чрезвычайного положения, всегда привлекали пристальное внимание исследователей. Опыт Германии в данном деле уникален не только потому, что на законодательном уровне институт чрезвычайного положения нашел в этой стране наиболее полное и всестороннее закрепление. На протяжении последних полутора веков германское государство периодически было сотрясаемо самыми разными социально-политическими и военными катаклизмами, в ходе преодоления которых оно прибегало к самым разнообразным мерам чрезвычайного характера. При этом далеко не всегда эти меры использовались по своему прямому назначению.

В истории германской государственности были периоды, когда институт чрезвычайного положения из средства защиты демократии превращался в средство уничтожения этой же самой демократии. Изучению именно этой стороны режима чрезвычайного положения уделено в научной литературе недостаточное внимание. В представленной работе формулируются возможные меры и механизмы, которые могли бы поставить непреодолимые препятствия для зло-

употребления чрезвычайными мерами, для использования «власть предержавшими» института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства в своих узкоэгоистических целях.

Последнее обстоятельство приобретает особую значимость в условиях формирования в России открытого демократического общества, которое должно иметь все возможности для того, чтобы исключительно с помощью правовых рычагов преодолевать конфликтные ситуации, располагать гарантиями от того, чтобы концентрация власти, необходимая при чрезвычайном положении, не использовалась в ущерб конституционному порядку с целью возвращения к тоталитарному государству. Чрезвычайное законодательство, отвечающее международным принципам, является необходимым условием сохранения демократического правопорядка в любой экстремальной ситуации.

Целью работы является комплексный историко-правовой анализ теоретических и практических проблем возникновения и развития одной из разновидностей особого (исключительного) правового режима — чрезвычайного режима и его нормативно-правового закрепления в форме государственно-правового института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства в Германии.

Объектом исследования в работе выступает государственно-правовой институт чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства Германии.

Предметом исследования являются причины, условия и закономерности возникновения и развития института чрезвычайного положения и законодательства в Германии в их конкретно-исторической обусловленности.

Проведение исследования стало возможным благодаря применению методологии научного познания, которая включает в себя как общенаучный мировоззренческий метод, в качестве которого выступает метод диалектического познания, а также общие, частные и специальные научные методы познания условий возникновения, генезиса, формирования и развития института чрезвычайного положения в Германии. В качестве основных логических приёмов использовались общенаучные методы: анализ, синтез, аналогия, индукция, дедукция, а также специальные методы: системный, сравнительный, функциональный, статистический.

Для изучения всего комплекса проблем возникновения и развития чрезвычайного законодательства в Германии во всей исторической полноте и исторической неповторимости, для изучения взаимосвязей института чрезвычайного положения в правовой системе Германии, изучения влияния и взаимовлияния опыта развития чрезвычайного законодательства в Германии на другие европейские государства и наоборот, использовался ряд частных научных методов, а именно: историко-политический; компаративистский (сравнительно-правовой), логико-юридический, ретро-прогностический и другие методы исследования.

Основным из указанных методов, использованных нами в работе, был историко-политический метод, который применялся при анализе всего многообразия политических, экономических, правовых и иных причин (факторов), лежавших в основе возникновения и развития чрезвычайного законодательства в Германии. Историко-политическому анализу также подлежали процессы правотворческой и правоприменительной деятельности так или иначе связанные с развитием чрезвычайного законодательства. Данный метод применялся с позиций общетеоретической концепции единства общей теории государства и права и истории государства и права зарубежных стран. Причем, исследование политических и правовых моментов в развитии и функционировании чрезвычайного законодательства в Германии осуществлялось в ракурсе детерминированности их социально-экономическими факторами и обстоятельствами.

При исследовании чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства Германии, форм взаимодействия и взаимовлияния институтов чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства Германии и иных европейских государств, существовавших в разное время национальных правовых компонентов и практики их реализации в различных правовых системах применялся сравнительно-правовой (компаративистский) метод. В результате применения данного метода были выявлены черты общего и отличного в характере чрезвычайного законодательства в Гер-

мании и иных (прежде всего европейских) государствах, а также основные закономерности возникновения и развития и специфические национальные формы чрезвычайного законодательства, осуществления рецепции тех или иных элементов и нормативных предписаний чрезвычайного законодательства. Метод правовой компаративистики использовался и на доктринальном уровне, на уровне национальных оценок института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства. Применение сравнительно-правового метода происходило с учетом развития и современного состояния правовой компаративистики — самостоятельного направления научных исследований, которое рассматривалось нами в рамках общеправовой методологии, а именно с позиций методологии общей теории права, куда включалось и сравнительное правоведение.

Логико-юридический метод применялся при исследовании нормативных правовых актов чрезвычайного законодательства Германии, а именно: при осуществлении толкования входящих в них норм. Это дало возможность уяснить содержание и направленность чрезвычайных мер, применявшихся германским государством на разных исторических этапах его развития для стабилизации общественного порядка, защиты прав и свобод граждан, а также выяснить логико-юридические связи нормативных правовых актов чрезвычайного законодательства с иными нормативными актами, входившими в правовую систему Германии на разных

исторических этапах её развития. Применение логико-юридического метода позволило также установить нормативные правила и конструкции, ограничивающие функционирование института чрезвычайного положения и используемых во время его действия чрезвычайных мер, определить гарантии против превращения чрезвычайного законодательства и чрезвычайных мер из средства восстановления общественного порядка в средства узурпации власти, нарушения прав и свобод человека. Логико-юридический метод применялся и на уровне анализа международной и разнообразных национальных моделей института чрезвычайного положения и их сравнении с аналогичным институтом в Германии.

Ретро-прогностический метод применялся при установлении фактических обстоятельств, обуславливающих возникновение тех или иных актов чрезвычайного законодательства в Германии, выработки и применения конкретных чрезвычайных мер с учетом изменения законодательства. Применение ретро-прогностического метода осуществлялось в тесной связи с использованием методов диахронного и синхронного правового сравнения, как разновидностями метода правовой компаративистики.

Отличительной особенностью применённой в работе методологии является использование общетеоретических источников по разнообразным проблемам чрезвычайного положения, что позволило поднять анализ отдельных конкретно-исторических моментов развития чрезвычайного законо-

дательства Германии на уровень общетеоретического исследования и показать его значимость для развития аналогичных институтов в других государствах Европы, становления соответствующих международно-правовых механизмов и институтов, международных нормативно-правовых актов.

Для анализа истории государственно-правовых явлений была заранее определена система сложившихся в настоящее время в юридической науке определений узловых понятий, с помощью которых описывался институт чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства в Германии. Такая методика позволила нам не только более точно и скрупулезно описать процесс становления и развития в Германии исследуемого государственно-правового института, но и сконцентрировать внимание на тех исторических моментах развития чрезвычайного законодательства в Германии, которые не потеряли своего значения и сегодня.

На основании проведенного системно-комплексного изучения становления и развития чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства в Германии были сформулированы условия и причины возникновения и развития чрезвычайного законодательства Германии в их конкретно-исторической обусловленности. Получены и сформулированы положения и результаты историко-правового и теоретико-правового характера, касающиеся структуры института чрезвычайного положения в Германии, взаимоотношения его составляющих частей на разных исторических эта-

пах развития немецкого государства, а также осмысления и использования опыта применения чрезвычайного законодательства в послевоенной Германии.

В условиях формирования в России и постсоветских странах правового демократического государства и открытого общества, в условиях глобализации и интернационализации международной жизни, сформулированные на основе изучения опыта развития института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства Германии, выводы и положения представляют определённый интерес. Они позволяют по-новому посмотреть на структуру и системные связи в правовой системе и системе законодательства, проводить их дальнейшее изучение на новом научном уровне. Их можно использовать при разработке правовых механизмов и средств, которые были бы способны нейтрализовать отрицательные последствия использования института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства, а также при исследовании богатого отечественного опыта развития чрезвычайного законодательства.

Результаты, полученные в ходе исследования, позволяют использовать накопленный Германией опыт при разработке и использовании чрезвычайного законодательства в современных условиях национального государственно-правового строительства в Российской Федерации и постсоветских государствах, в деле защиты прав и свобод человека, а также при создании и совершенствовании региональных и между-

народных правовых механизмов для борьбы с чрезвычайными, в том числе и стихийными бедствиями с помощью чрезвычайных (исключительных) мер. Опыт истории становления и развития чрезвычайного законодательства Германии может служить добротной составляющей частью в деле создания и совершенствования нормативной правовой основы, регулирующей деятельность наднациональных и международных органов и организаций, занятых преодолением чрезвычайных ситуаций.

Научные результаты исследования могут представлять интерес для специалистов, преподавателей, аспирантов и студентов юридических специальностей.

Глава 1. Возникновение, развитие и функционирование института чрезвычайного положения

§1. История становления и развития

института чрезвычайного положения и его научное осмысление

Своими корнями институт чрезвычайного положения уходит в глубокую античность. Так, известно, что в критических ситуациях сенат Римской республики издавал *Senatus Consultum Ultimum* (сокращенно — S.C.U.), которыми уполномочивал высших магистратов прибегать к любым средствам, чтобы овладеть ситуацией и сохранить соответствующий политический режим. Данные акты сената Римской республики, на наш взгляд, можно считать прообразом чрезвычайного законодательства, которое в более завершенном виде сформировалось в Европе значительно позднее. Анализируя исторические события, лежавшие в основании S.C.U. и меры государственно-правового и политического характера, применявшиеся во исполнение данных актов, можно сделать вывод о том, что институт чрезвычайного

положения изначально проявил себя в качестве особой формы осуществления государственной власти в условиях использования ярко выраженных и откровенно диктаторских приёмов и средств, предназначенных для подавления политической активности народных масс и борьбы с политической оппозицией¹.

История возникновения и развития данного института в Древнем Риме, а также в Англии подробно проанализирована в дореволюционной отечественной юридической науке в работах Дерюжинского В. Ф.², Гессена В. М.³.

При этом Дерюжинский В. Ф. и Гессен В. М., всесторонне рассмотрев историю зарождения и применения чрезвычайных мер осуществления государственной власти на примере Древнего Рима и Англии, обосновали вывод, согласно которому в жизни государства возникают такие условия, которые вызывают необходимость правового закрепления и использования исключительных по своему характеру, т.е. чрезвычайных государственно-правовых приёмов и средств, таких, как например, приостановка Habeas Corpus Act в Англии⁴,

¹ См.: Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. СПб.: Изд. студентов, 1907—1908. С. 43—47.

² Дерюжинский В. Ф. Habeas Corpus Актъ и его приостановка по английскому праву. Юрьевъ (б. Дерптъ). 1895. С. 298.

³ Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. СПб.: Изд. студентов, 1907—1908. С. 47; Гессен В. М. Исключительное положение. СПб., 1908. С. 74.

⁴ См.: Дерюжинский В. Ф. Habeas Corpus Актъ и его приостановка по английскому праву. Юрьевъ (б. Дерптъ). 1895. С. 148—298.

введение осадного положения во Франции и Германии⁵, усиленная и чрезвычайная охрана в дореволюционной России⁶, военное положение⁷ и т. п.

Анализируя английский Habeas Corpus Актъ Дерюжинский В. Ф. пришел к выводу о том, что в сложных условиях, когда на карту поставлена судьба страны, государство обязательно сделать всё необходимое, чтобы ограничить негативное воздействие на личность и с самой большей вероятностью обеспечить её права и свободы⁸.

Достаточно полное нормативно-правовое закрепление института чрезвычайного положения в государственно-правовом механизме большинства стран Европы и Америки относится к эпохе буржуазных революций XVII — XIX вв. А одним из первых специальных актов, в котором были закреплены нормы чрезвычайного законодательства, можно считать вынесенное в Англии судебное решение, которое иногда называется также «Делом о корабельных деньгах» («Ship Money Case»), принятое в 1637 году, т. е. всего

⁵ См.: Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. СПб.: Изд. студентов, 1907—1908. С. 43—47.

⁶ См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. Санкт-Петербург. 1881. Ст. 616. С. 1552—1565.

⁷ См.: Янгол Н. Г. Органы внутренних дел Ленинграда в годы Великой Отечественной войны (историко-правовой аспект): Монография /СПбГУАП. СПб., 1999. С. 22.

⁸ См.: Дерюжинский В. Ф. Habeas Corpus Актъ и его приостановка по английскому праву. Юрьевъ (б. Дерптъ). 1895. С. 148—298.

за несколько лет до буржуазной революции в этой стране.

Социально-политическими и теоретико-правовыми предпосылками появления института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства можно считать характер и природу той власти, которая была утверждена в результате буржуазных революций. Известно, что в условиях абсолютной монархии, законодательная, исполнительная и судебная власти были сосредоточены в одних руках и, таким образом, в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций в обществе и государстве не было необходимости во введении и принятии особого чрезвычайного законодательства и создании чрезвычайного суда, поскольку монарх, обладая соответствующими полномочиями, мог единолично издать любой необходимый для борьбы с возникающими угрозами нормативно-правовой акт или единолично делегировать судебным учреждениям необходимые полномочия.

Иная ситуация возникла после прихода буржуазии к власти и утверждения принципа разделения властей в качестве основополагающей конструкции государственно-правового механизма. В этих условиях ни одна из «разделённых властей» не могла самостоятельно справиться с чрезвычайными ситуациями, поэтому потребовалось их юридическое объединение при решении общих проблем. Чрезвычайные ситуации, таким образом, выступили фактически тем «объединительным» стержнем, вокруг которого стали формироваться общие задачи, подталкивающие разделённые власти к

их функциональному и организационному взаимодействию, координации совместных усилий при решении чрезвычайных ситуаций.

Возникла необходимость в том, чтобы законодательная власть четко урегулировала возможности использования чрезвычайных мер в исключительных ситуациях, закрепив при этом перечень чрезвычайных мер, механизм введения или объявления чрезвычайного положения, особую систему управления в условиях чрезвычайных ситуаций, а также механизм создания специальных судебных органов. Следует особо подчеркнуть, что идеологическим обоснованием становления института чрезвычайного положения послужили воззрения классиков европейской философской и государственведческой мысли, в частности, сформулированная одним из «отцов-основателей» теории разделения властей Ш. Монтескье мысль о том, что бывают случаи, когда нужно на некоторое время набросить на свободу покрывало, как некогда покрывали статуи богов.

При этом в самых первых буржуазных конституциях нормы права, регулирующие чрезвычайное и военное положение, либо вообще отсутствовали, либо закрепляли право на введение чрезвычайного положения и на признание сложившейся внутри- или внешнеполитической ситуации чрезвычайной только за законодательной властью. Так, в первых французских конституциях 1791, 1793 г.г. нет указания на возможность приостановления действия норм «обыкновен-

ного права» и на возможность исполнительной власти законодательствовать в чрезвычайных ситуациях. Наоборот, Конституция 1791 года закрепляла правило, согласно которому власть «...исполнительная не может издавать никаких законов, хотя бы временных»⁹. В ходе дебатов по поводу первой французской Конституции королю было категорически отказано в «чрезвычайных полномочиях для подавления восстания», а право на введение военного положения было признано за муниципальными властями.

А Конституция 1793 года устанавливала правило, согласно которому никто «...не должен быть обвинен, задержан или подвергнут заключению, иначе как в случаях, предусмотренных законом, и с соблюдением порядка, предписанного им. Всякий акт, направленный против лица, когда он не предусмотрен законом, или когда он совершен с нарушением установленных законом форм, есть акт произвольный и тиранический»¹⁰.

Всё это свидетельствует о том, что в ходе борьбы за власть да и в самом начале прихода к власти буржуазия не видела необходимости в создании чрезвычайного законодательства

⁹ См: Конституция Франции 1791 г. // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. В 2 т. / Под ред. Н. А. Крашенинниковой. М., Издательство НОРМА, 2003. Т. 2. С. 107.

¹⁰ См: Конституция Франции 24 июня 1793 г. // Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII — XIX вв. / Под ред. профессора П. Н. Галанзы. — Государственное издательство юридической литературы. М., 1957. С. 331—332.

и полагала, что бороться с чрезвычайными для общества и государства обстоятельствами следует опираясь на возможности законодательной власти и лишь в крайнем случае можно прибегать к ресурсам и средствам исполнительной власти.

Английская правовая доктрина длительное время отрицала даже самую возможность приостановки действия норм права и введение в стране чрезвычайных судов при любых обстоятельствах. В основании такой позиции лежала Великая Хартия Вольностей 1215 г., которая по этому поводу гласит: «Ни один свободный человек не будет арестован или заключен в тюрьму, или лишен владения, или каким-либо (иным) способом обездолен, и мы не пойдём на него и не пошлём на него иначе, как по законному приговору равных ему и по закону страны»¹¹. Данное положение Великой Хартии Вольностей было конкретизировано и значительно усилено в Петиции о Правах 1628 г.: «Чтобы вышеозначенные уполномочия для производства по законам военного времени были отменены и уничтожены и на будущее время никакие подобного рода уполномочия не выдавались какому-либо лицу или лицам»¹².

¹¹ См: Великая Хартия Вольностей // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. / Отв. ред. д. ю. н., проф. Н. А. Крашенинникова. М., Издательство НОРМА, 2003. Т.1., С. 516—517.

¹² См: Петиция о Правах (1628 г.) // Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII — XIX вв. / Под ред. профессора П. Н. Галанзы. — Государственное издательство юридической литературы. М., 1957. С. 25.

Первым отступлением от этого демократического требования буржуазной законности стала Прусская Конституция 1850 г., в частности её ст. 63, которая установила правило, согласно которому только в случаях, когда того требует сохранение общественной безопасности или устранения необычайного бедствия и палаты не заседают, могут быть изданы и получить законную силу распоряжения, не противоречащие Конституции, под ответственность всего государственного министерства. Однако, эти распоряжения должны были быть представлены на одобрение палат парламента в их ближайшую сессию¹³. Эта Конституция позволяла правительству издавать распоряжения, имеющие силу закона, однако, после согласования с законодательной властью.

На наш взгляд, именно Прусская Конституция 1850 года стала первым камнем в деле закрепления на конституционно-правовом уровне механизма взаимодействия разных по своему функциональному назначению «разделённых» властей при решении общих для них задач в условиях чрезвычайного положения. Причем, как мы видим, таким камнем стало разрешение (фактически делегирование), хотя и временное, исполнительной власти на издание общеобязательных норм права, необходимых для преодоления бедствий или сохранения общественной безопасности.

¹³ Конституционная Хартия Пруссии // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. В 2 т. / Отв. ред. д. ю. н., проф. Н. А. Крашенинникова. М., Издательство НОРМА, 2003. Т. 2. С. 295.

Отмечая негативное отношение буржуазных конституций раннего, «романтического периода» к предоставлению исполнительной власти «законодательной компетенции» при чрезвычайном или военном положении, следует в то же самое время подчеркнуть, что такого рода «чрезвычайные обстоятельства» не были исключением в политической жизни буржуазного общества.

В силу этих причин уже пришедшая к власти буржуазия вынуждена была искать адекватные правовые способы и средства управления обществом в условиях чрезвычайных обстоятельств. Одним из таких способов защиты общества, прав и свобод человека в условиях возникшего буржуазного общества первоначально стал институт «узаконенной диктатуры», реализовывавшийся в рамках тех или иных чрезвычайных по своей сути режимов — осадного, исключительного и т.п., необходимость в которых оправдывалась высшими интересами нации, что, впрочем, не препятствовало их использованию для расправы с политической оппозицией и подавления политической активности народных масс. В этой связи уместно вспомнить суждение К. Маркса о том, что «добропорядочные республиканцы»... сделали изобретение, само проложившее себе дорогу по всему континенту, но с не остывающей любовью все снова возвращавшееся во Францию... Это изобретение — осадное положение. Превосходное изобретение, периодически применяемое в каждом из следующих друг за другом кризисов в ходе француз-

ской революции»¹⁴.

Как правило, исполнение задач государственной власти во время осадного и исключительного положения возлагалось на особые органы, либо создаваемые вновь, либо ранее не обладавшие «диктаторскими» полномочиями. При этом существенно менялась расстановка сил и юридических полномочий среди органов власти, что, в свою очередь, существенным образом воздействовало на характер политического режима, усиливая его «чисто диктаторские» и ослабляя основные демократические черты. В этих условиях стало совершенно очевидным, что без соответствующего законодательного закрепления меры чрезвычайного характера, применяемые в чрезвычайных условиях, могут привести к разрушению законности и основных устоев общества и государства, а, следовательно, и к нарушению внутривнутриполитической стабильности.

Первые «специализированные» парламентские акты, регламентирующие правовой режим чрезвычайного положения, в большинстве европейских государств были приняты в основном только в середине и второй половине XIX века. Во Франции это произошло в 1848 году, в Пруссии — в 1857 году, в Австро-Венгрии — в 1869 году, в Испании — в 1870 году и т. д. В России институт чрезвычайного положения получил развитие во второй половине XIX столетия. 14 августа 1881 года было принято «Положение о мерах к сохра-

¹⁴ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 8. С. 135.

нению государственного порядка и общественного спокойствия», в котором предусматривалась возможность объявления «исключительного положения». В свою очередь «исключительное положение» подразделялось на «положение усиленной охраны» и «положение чрезвычайной охраны».

Ныне действующее законодательство, регулирующее чрезвычайное положение зарубежных стран, достаточно разнообразно по форме и содержанию, уровню регламентации возникающих при этом общественных отношений. При изучении данного опыта представляют интерес следующие принципиальные вопросы: виды законодательных актов, при помощи которых регламентируется данный институт; содержание понятия «чрезвычайное положение»; порядок введения режима чрезвычайного положения; полномочия, которыми располагают государственные органы с введением чрезвычайного положения.

Сравнительно-правовой анализ ныне действующего национального, и в первую очередь конституционного, законодательства зарубежных стран свидетельствует о регламентации в нём различных режимов, которые объединены общим понятием «чрезвычайное положение». К таковым относятся: собственно чрезвычайное положение (Алжир, Великобритания, Зимбабве, Индия, Ирландия, Канада, Португалия, США, ЮАР и др.); осадное положение (Алжир, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Венгрия, Венесуэла, Греция, Испания, Мали, Португалия, Франция, и др.); военное положение

(Болгария, Великобритания, Индия, Нидерланды, Польша, Румыния, США и др.); состояние войны (Бельгия, Италия, Кабо-Верде и др.).

Помимо вышеуказанных, наиболее распространенных и считающихся традиционными среди видов чрезвычайного положения, встречаются и более редкие виды режимов, установленных законодательством отдельных стран, например: состояние общественной опасности (Италия); состояние напряженности (ФРГ); состояние обороны (ФРГ, Коста-Рика, Финляндия); состояние угрозы (Испания); состояние готовности (Норвегия); состояние бдительности (Габон); состояние тревоги (Габон).

Следует согласиться с мнением В. В. Лозбинева о том, что было бы неверно рассматривать данные режимы в качестве самостоятельных правовых институтов, поскольку одни и те же признаки, определяющие, скажем, осадное положение или состояние угрозы в одних странах (например, в Аргентине и Испании), характеризуют соответственно состояние обороны или чрезвычайное положение в других (например, в ФРГ и Великобритании)¹⁵. Речь идет, таким образом, не о различных правовых институтах, а о различных формах (наименованиях) института чрезвычайного положения как общего родового понятия.

Комплексный сравнительно-правовой анализ чрезвычай-

¹⁵ Лозбинева В. В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации (теория, законодательство, практика). — М.: Юрид. лит., 2001. С. 142.

ного законодательства свидетельствует о том, что полномочия по введению чрезвычайного положения в большинстве стран мира возложены на главу государства и (или) главу исполнительной власти. В таких государствах как Ирландия, Испания, Канада, Кипр, Ливан, Франция и некоторых африканских странах правом объявления чрезвычайного положения обладает правительство. В ряде стран — Германии, Израиле, Анголе, Мальте, Болгарии — парламент сам уполномочен объявить чрезвычайное положение, хотя в некоторых из них это право зависит от обстоятельств или вида чрезвычайного положения. В Аргентине, например, президент республики с одобрения сената может объявить осадное положение в случае внешнего нападения, тогда как конгресс самостоятельно может ввести осадное положение при начале восстания, внутренних беспорядков или стихийного бедствия. В ситуации, когда конгресс распущен, президент также может объявить осадное положение, но после этого он должен немедленно созвать парламент для одобрения своего решения.

В большинстве государств мира вопрос о том, имеется ли достаточно законных оснований для объявления чрезвычайного положения, решается главой исполнительной власти единолично. Вместе с тем во многих из них решение о введении чрезвычайного положения может быть принято только после официальных консультаций с теми или иными государственными органами. Во Франции и некоторых других

странах, например, президент может применять свои исключительные полномочия после консультаций с премьер-министром, председателями палат парламента, а также с конституционным советом. В то же время президенту Индии достаточно издать прокламацию о чрезвычайном положении по «совету» кабинета.

В связи с вышеизложенным следует согласиться с общим выводом российского ученого А. Н. Домрина о том, что все основные правоотношения в период чрезвычайного положения должен регулировать только парламентский акт (закон), не стесняющий, с одной стороны, исполнительную власть в возможности быстрого реагирования на меняющуюся ситуацию, но, с другой стороны, жёстко и подробно ограничивающий все допустимые методы такого реагирования. Дело в том, что отсутствие парламентского акта либо обрекает органы государственной власти на бездействие и нерешительность именно тогда, когда требуются срочные действия по обеспечению безопасности людей, защите общественного порядка или конституционного строя, либо создает предпосылки для применения неоправданных мер. Закон, таким образом, может позволить избежать и того, и другого. Закономерным следует признать и второй вывод А. Н. Домрина о том, что включение норм, регулирующих институт чрезвычайного положения, в тексты основных законов является одной из гарантий против возможных злоупотреблений со стороны исполнительной власти при выборе и примене-

нии норм «чрезвычайного законодательства» для разрешения ситуаций и обстоятельств, не носящих чрезвычайного характера¹⁶.

Накопленный государствами Европы и всего мира опыт правового регулирования общественных отношений в условиях чрезвычайных ситуаций, а также научное осмысление института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства нашли свое отражение и закрепление в самых фундаментальных международно-правовых документах и прежде всего во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В данных международно-правовых актах были закреплены сформулированные ранее в конституциях и законах многих стран нормы права, в которых закреплялись положения, согласно которым в отдельных исключительных (четко установленных) случаях права и свободы граждан могут частично ограничиваться. Ограничение прав и свобод при этом может быть непосредственно связано как с обеспечением безопасности государства (пограничная полоса, военные городки, территория, где введено чрезвычайное или военное положение), так и с защитой здоровья, прав и законных интересов других лиц (экологическое бедствие, опасность распространения инфекционных и иных заболеваний

¹⁶ См.: *Домрин А. Н.* Институт чрезвычайного положения в зарубежных странах // *Международная жизнь.* 1993. №5—6. С. 148—151.

и отравления людей), если это отвечает конституционным требованиям.

Научное определение чрезвычайного положения в России впервые было дано видным отечественным правоведом В. М. Гессеном, которому принадлежит первая в России фундаментальная работа, посвященная институту чрезвычайного положения, изданная в Санкт-Петербурге в 1908 году. Под «исключительным положением» В. М. Гессен понимал «совокупность исключительных полномочий, в чём бы они не состояли, предоставленных правительственной власти, при наступлении обстоятельств, угрожающих изнутри или извне существованию государства»¹⁷. Значительное внимание в дореволюционной российской науке было уделено изучению общественного порядка и средств его укрепления. К числу наиболее значимых работ по данной тематике можно отнести работы М. И. Еропкина, Н. И. Загородникова, Л. М. Колодкина, А. П. Коренева, Ф. С. Разаренова,

Советская политико-правовая мысль представляла законодательство о чрезвычайном положении не чем иным, как инструментом откровенного насилия и надругательства над демократией. При этом всячески подчеркивалась и оттенялась мысль о том, что, если конституция устанавливает некоторые буржуазно-демократические права и свободы, а в порядке текущего и чрезвычайного законодательства принимает законы, которые в нарушение конституции ограничивают

¹⁷ Гессен В. М. Исключительное положение. СПб., 1908. С. 74.

или вовсе упраздняют эти свободы и права, — это и есть не что иное, как насаждение беззакония законодательным путем. Высказывались соображения, что институт чрезвычайного положения является откровенным попранием любых демократических норм и принципов. Утверждалось, что социализму по самой его природе чужды социальные конфликты, поэтому социалистическое общество и государство не нуждаются в особом чрезвычайном законодательстве. Поэтому вполне закономерной выглядела ситуация с научным осмыслением института чрезвычайного положения и чрезвычайным законодательством, когда исследования законодательства о чрезвычайном положении были вытеснены в сферу критики лежащих в его основе буржуазных концепций и институтов права. Хотя сама практика воочию опровергла эти «постулаты»: события в Новочеркасске, Тбилиси, Баку и т. д.

К концу 80-х началу 90-х годов под воздействием прежде всего социально-политических и межнациональных конфликтов отношение к институту чрезвычайного положения у нас в стране стало меняться. Однако «признание» не устранило, да и не могло устранить противоречивое отношение к практике его применения. И лишь в 90-х годах XX столетия произошла известная научная «реабилитация» института чрезвычайного положения, появился ряд новых интересных содержательных исследований российских ученых-юристов, посвященных изучению проблем взаимодействия внут-

ренных войск и органов внутренних дел в локальных вооруженных конфликтах; а также в различного рода миротворческих операциях, изучению зарубежного опыта функционирования института чрезвычайного положения¹⁸.

¹⁸ См.: *Жильский Н. Н.* Органы внутренних дел в условиях формирования правового государства // Правовое государство и деятельность органов внутренних дел по борьбе с преступностью: Сб. трудов адъюнктов и соискателей / СПБЮИ МВД России. СПб., 1993. Вып. 2. С. 4; *Жданов Ю. Н.* Операции ООН по поддержанию мира // Защита и безопасность. 1999. №2. С. 28—29; *Станкевич А. А.* Дороги, политые кровью. Взаимодействие внутренних войск и органов внутренних дел с частями и соединениями Министерства обороны и других силовых ведомств в локальных вооруженных конфликтах // Защита и безопасность. 1999. №2. С. 42—45; *Вишня Г. И.* Особенности правового обеспечения деятельности по выявлению и раскрытию преступлений в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера / Авторефер. дис. ... канд. юрид. наук // Калининград: издательство Калининградского военного института Федеральной пограничной службы РФ, 2003; *Домрин А. Н.* Институт чрезвычайного положения в зарубежных странах // Международная жизнь. 1993. №5—6. С. 149,151.

§2. Теоретические основы института чрезвычайного положения

Одной из отличительных особенностей историко-правового исследования тех государственно-правовых институтов, которые возникли ранее, прошли долгий путь развития и существуют в настоящее время, является такой их ретроспективный анализ, который предполагает широкое использование современных достижений юридической науки, теоретических и методологических обобщений. В этом смысле теоретико-правовые обобщения и выводы являются той теоретико-методологической базой, которая позволяет наиболее полно, всесторонне и объективно «воспроизвести» и рассмотреть то или иное историческое явление, тот или иной государственно-правовой институт, увидеть общее и особенное в развитии того или иного института. С этой целью в самом начале данного раздела работы даётся краткое изложение основных теоретических представлений об институте чрезвычайного положения. При этом данные положения являются логическим результатом исторического и сравнительно-правового анализа законодательства о чрезвычайном положении и чрезвычайных ситуациях, а также научной литературы, имеющей отношение к теме исследования, которые

были сделаны в первом разделе данной главы.

На наш взгляд, следует особо выделить ряд положений, которые характеризуют, прежде всего, социально-правовой аспект института чрезвычайного положения и могут одновременно составлять своеобразное теоретико-правовое, методологическое по своему значению ядро данной работы.

Во-первых, чрезвычайное положение по своему содержанию объективно является одной из разновидностей чрезвычайной ситуации и представляет реальную угрозу безопасности населения, его благополучию и социальному спокойствию; при этом именно содержание угрозы, условия, при которых она может реализоваться либо уже реализуется, а не простое усмотрение власти определяет необходимость и содержание принимаемых мер. Значительный вклад в исследование общетеоретических проблем института чрезвычайного положения внес российский ученый А. Н. Домрин¹⁹. Ему принадлежит одно из немногих научных определений института чрезвычайного положения, согласно которому под чрезвычайным положением следует понимать конституционно установленное положение, при наличии которого осуществление государственной власти происходит в чрезвычайном конституционном порядке. При этом государственно-правовой (конституционный) институт чрезвычайного положения представляет собой систему согласованных обособлен-

¹⁹ Домрин А. Н. Институт чрезвычайного положения в зарубежных странах // *Международная жизнь*. 1993. №5—6. С. 149,151.

ных и однородных правовых норм, определяющих: основания для введения режима чрезвычайного положения; определяющих государственный орган (или органы), уполномоченный вводить режим чрезвычайного положения; предусматривающих порядок его введения; регулирующих временные и пространственные границы действия; устанавливающих особый режим деятельности органов государственной власти и организаций, допускающих ограничения прав и свобод граждан, а также прав организаций и возложение на них дополнительных обязанностей; в федеративных государствах — временные изменения в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации; регулирующих иные изменения в системе общественных отношений в период чрезвычайного положения.

Данное определение института чрезвычайного положения, на наш взгляд, достаточно полно и точно отражает формально-правовую составляющую указанного института и может быть использовано в качестве одной из опорных теоретико-правовых конструкций методологического порядка.

Во-вторых, чрезвычайное положение по своей сущности является особым правовым режимом, который должен основываться на конституционных нормах и международных обязательствах страны и устанавливаться в каждом случае в определенных законом рамках с учетом особенностей регу-

лируемой ситуации, действительных интересов государства, общества, всего населения и отдельных граждан. Таким образом, правовой режим чрезвычайного положения включает в себя (основывается) международно-правовые, общие (конституционные) и специальные (особенные) нормативные правовые акты: законы и подзаконные акты. Он может вводиться (устанавливаться) на основе строгого соблюдения принципа правовой, а не формальной законности и принципа целесообразности. Анализ состояния современных исследований разнообразных проблем института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства свидетельствует о следующем.

Несмотря на то, что возможность использования двух режимов осуществления государственной власти — нормального и чрезвычайного — закрепляется в Конституциях большинства государств, тем не менее, нормальный (обычный) режим осуществления государственной власти в современной юридической и прежде всего государственно-правовой доктрине считается основным. В то же самое время современная западная, да и отечественная доктрина исходит из того, что в жизни любого общества *закономерно* возникают ситуации, при которых нормальное функционирование общества и государства становится невозможным, и требуется установление чрезвычайного режима, чтобы обеспечить общественную безопасность и правопорядок. Большинство авторов совершенно справедливо полагает, что гарантией

против произвольной деятельности государственных органов при чрезвычайных ситуациях и одновременно неотъемлемым элементом правового государства является правовая регламентация этого режима и прежде всего закрепление основных его элементов в Основном законе государства.

В-третьих, правовой режим чрезвычайного положения по своей природе противоречив, поскольку, с одной стороны, направлен на обеспечение или восстановление нормальных, обычных условий жизнедеятельности общества и государства, а, с другой стороны, он одновременно связан с принятием экстраординарных мер, ограничивающих права и свободы личности и меняющих содержание социального управления. В связи с этим правовое регулирование чрезвычайного положения охватывает сложный комплекс регулирующих и охранительных мер, требующих в свою очередь больших материально-финансовых затрат. Таким образом, целями и объектом введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение нормальных, «обычных» условий развития общества и государства, безопасности граждан и защиты конституционного строя.

В-четвертых, субъектами (участниками) правовых отношений в условиях чрезвычайного положения являются различные органы власти, организации, отдельные граждане, население отдельных территорий, на которых действует чрезвычайное положение. Существенное значение в свя-

зи с этим имеет использование статусного подхода к совершенствованию правового регулирования социальных отношений в условиях чрезвычайного положения, уже нашедшее отражение в отдельных специальных научных исследованиях современных отечественных авторов²⁰.

В-пятых, к числу основных характерных признаков института чрезвычайного положения относятся концентрация власти, как правило, в одном органе, и ограничение основных прав и свобод человека. При этом институт чрезвычайного положения на практике связан с реализацией идей и конструкций правового государства, основанных на общечеловеческих ценностях (демократия, конституционализм, незыблемость прав человека) и одновременно является определенным вариантом разрешения исторически конкретных социальных проблем. Вместе с тем институт чрезвычайного положения, как свидетельствует история, очень часто из средства защиты демократии может быть превращен в средство подавления и уничтожения этой же демократии. Изучению именно этой стороны режима чрезвычайного положения уделено в научной литературе недостаточное внимание. На примере Германии можно восполнить данный пробел теоретических и историко-правовых исследований, показав механизм превращения демократического по своей

²⁰ Жалинский А. Э. Правовой статус населения в условиях чрезвычайного положения // Обеспечение безопасности населения и территорий. М., 1994. С. 26—27.

сути инструмента в инструмент антидемократический. Институт чрезвычайного положения относится к пограничной области права. Он отражает природу власти и социальную ориентацию политических режимов. В качестве социального инструмента институт чрезвычайного положения является, в общем-то, универсальным средством. В данном случае государство может одинаково успешно принимать меры, которые делают «чрезвычайное законодательство» эффективным средством защиты свободы и безопасности граждан, или предпринимать шаги для его превращения в мощное орудие классового господства.

В-шестых, современная концепция чрезвычайного положения разработана применительно к открытому демократическому обществу, в котором указанный институт призван выступать в роли крайнего институционального средства, способствующего разрешению социально-политических и этнонациональных конфликтов (кризисов)²¹. В контексте концепции правового государства можно по-разному относиться к институту чрезвычайного положения, разрабатывать различные рекомендации по стратегии и тактике осуществления исключительных (чрезвычайных) мер, но нельзя при этом игнорировать его социальное назначение для открытого демократического общества, заключающееся, с одной стороны, в создании возможности в русле права преодо-

²¹ См.: Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. М., 1994. №6. С. 33—34.

левать те или иные конфликтные ситуации, которые не могут быть устранены нормальным конституционным путем, с другой — гарантировать, чтобы концентрация власти, столь необходимая при чрезвычайном положении, не использовалась в ущерб конституционному правопорядку, а также в целях устранения из жизни общества государственно-правовых демократических институтов.

В результате анализа отечественной, а также зарубежной и прежде всего немецкой научной литературы, посвященной исследованию института чрезвычайного положения, изучения узловых теоретико-правовых положений, характеризующих чрезвычайное положение, мы приходим к выводу о том, что в целях дальнейшего качественного развития и совершенствования института чрезвычайного положения в условиях международного взаимодействия национальных правовых систем необходимо решение следующих научных задач:

— Необходимо на примере возникновения и развития института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства в Германии определить основные социально-политические причины и условия, породившие возникновение чрезвычайного законодательства, установить конкретно-исторические факторы, лежавшие в основании развития данного института.

— Следует показать зарождение, генезис и развитие чрезвычайного законодательства в Германии, выделив его основные этапы развития и дать им характеристику. Важно при

этом установить системные связи чрезвычайного законодательства в правовой системе Германии и системе германского законодательства как её элемента, уделив основное внимание конституционно-правовым актам и нормам.

— Требуется определить развитие и систему чрезвычайных мер, специальных институтов власти и иных государственно-властных инструментов, которые использовало германское государство в условиях чрезвычайного положения, установить их соответствие сложившимся чрезвычайным ситуациям, показать основное направление их развития.

— Особого внимания заслуживает исследование механизма осуществления власти в условиях чрезвычайного положения и тех предпосылок и условий, при которых данный механизм может быть превращен в средство нарушения конституционной законности, демократии, прав и свобод человека. Решение данной задачи не потеряло своей актуальности в условиях построения демократического правового государства в Российской Федерации, иных постсоветских государствах.

— На примере возникновения и развития института чрезвычайного положения в Германии в контексте развития аналогичного института в других странах Европы требуется доработка понятийно-категориального аппарата, с помощью которого можно исследовать современный институт чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства, закрепление его основных нормативных положений и кон-

струкций в международно-правовых документах.

Решению обозначенных задач и посвящена данная работа, концепция которой состоит в следующем: на примере развития института чрезвычайного положения и его внешнего выражения — чрезвычайного законодательства в Германии — показать национальные особенности и общие закономерности развития чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства; показать взаимосвязь и взаимовлияние основных элементов чрезвычайного положения — чрезвычайного законодательства и чрезвычайной юстиции, а также и влияние на политический режим и зависимость от него; определить место и роль чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства в правовой системе Германии; а также сформулировать основные уроки и выводы, которые можно использовать при совершенствовании чрезвычайного законодательства в Российской Федерации и других странах и полнее закрепить в международно-правовых документах.

Важное значение в данной работе принадлежит точности, однозначности и непротиворечивости используемых юридических терминов, с помощью которых в нормативных правовых актах отражаются и закрепляются разные стороны и моменты института чрезвычайного положения. Особенно это касается ключевых понятий законодательных актов, с помощью которых в силу специфического предмета правового регулирования, предполагается возможность расширения

полномочий государственных органов в ущерб части конституционных прав и свобод граждан. Поэтому необходимо определиться заранее с содержанием основных терминов и понятий, используемых в данной работе. Это тем более необходимо, поскольку в западной и отечественной юридической литературе существуют порой расхождения в понимании используемого терминологического аппарата при описании института чрезвычайного положения.

Термин «чрезвычайное» согласно С. И. Ожегову²² означает нечто исключительное. Таким образом, чрезвычайное положение — это исключительное положение, положение неизбежной опасности, которая представляет угрозу существования нации и государства. Данное положение может быть вызвано разными причинами, но последствия его таковы, что для поддержания общественного порядка или для сведения к минимуму отрицательных последствий кризисных ситуаций необходимо применение чрезвычайных мер. Причем эти чрезвычайные (или исключительные) меры должны соответствовать степени опасности и не превышать необходимых, адекватных предполагаемой степени опасности пределов.

Одним из значений слова «положение» является «состояние, обусловленное какими-нибудь обстоятельствами». В этом смысле «положение» и «ситуация» (от латинского *situs* — положение) являются по существу синонимами. В то же

²² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 770.

самое время, некоторый нюанс термина «ситуация» обусловлен сравнительно большим значением, которое может быть придано конкретным обстоятельствам данного случая при выборе линии поведения. Это обычно подразумевают, когда говорят о ситуационном поведении. В психологии под ситуацией обычно понимается «система внешних по отношению к субъекту условий, побуждающих и опосредствующих его активность»²³.

Следует разобраться также с трактовкой понятия «режим» применительно к чрезвычайному положению и соотношением понятия чрезвычайного положения с близкими по значению понятиями. Исходить здесь следует из того, что сущность режима чрезвычайного положения заключается прежде всего в расширении круга прав и обязанностей, т.е. пределов компетенции существующих органов государственной власти по охране общественного порядка и нормализации обстановки, либо в возложении таких обязанностей и предоставлении прав на специально создаваемые для этого органы, а также в усилении ответственности граждан и должностных лиц за неисполнение обязанностей, которые возлагаются на них с введением чрезвычайного положения.

Очень важно установить соотношение таких понятий, как «чрезвычайное положение», «военное положение» и «особое положение». Понятие «чрезвычайное положение» равно как и понятие «военное положение» представляют собой

²³ Краткий психологический словарь. М., 1985. С. 393.

самостоятельные правовые формы «особого правового положения» (режима), который, кстати, известен действующему ныне в Российской Федерации законодательству. Следует подчеркнуть, что понятие «военное положение» в законодательстве дореволюционной России, например, рассматривалось как самостоятельный вид чрезвычайного режима, который вводился в приграничных областях государства в случае военной опасности или в каких-либо иных местностях государства в случае внутренней опасности²⁴.

Военное положение и чрезвычайное положение предполагают использование государственной властью чрезвычайных мер. Но эти понятия нельзя отождествлять и тем более путать. Дело в том, что чрезвычайное положение не предусматривает ни перехода функций органов государственной власти к военному командованию, ни изъятий из уголовного и уголовно-процессуального законодательства, как это обычно происходит в случае с военным положением. Следует отметить, что в послевоенной советской юридической науке под военным положением понимался специальный правовой режим, который мог быть на территории всей страны или в отдельных её местностях не только в случае войны, но и в иных условиях чрезвычайной обстановки (восстание, стихийное бедствие и т.п.)²⁵.

²⁴ См.: Энциклопедический словарь. / Издатели Ф.А Брокгауз, О.А. Эфрон. СПб., 1892. С. 849.

²⁵ См.: Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева.

Понятие «военное положение» находится в самой тесной связи с понятием «объявление войны». Но терминологическая близость этих понятий и обозначаемых данными терминами видов деятельности не должна вводить нас в заблуждение. Действительно, в самом начале развития институтов особого, чрезвычайного и военного положений введение состояния «военного положения» обычно предшествовало действительному объявлению войны и, таким образом, как бы обслуживало понятие «объявление войны». Но впоследствии понятие «военное положение» стало использоваться, прежде всего, при возникновении самых разных опасностей в первую очередь внутреннего характера (восстания, стачки и т.д.). Понятие «военное положение» превратилось, таким образом, в одну из форм особого правового положения наряду с понятием чрезвычайного положения.

В современной западной литературе термин «чрезвычайное положение» употребляется в двух основных значениях. В первом значении он соответствует английскому термину «emergency», который переводится как «внезапное или неожиданное событие, требующее немедленных действий». Во втором своем значении рассматриваемый термин соответствует английскому словосочетанию «a state of

М., 1984. С. 26; Советский энциклопедический словарь / Под ред. А. М. Прохорова. М., 1983. С. 235; Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. М., 1991. Т. 1. С. 234.; *Ананьев Н. В.* Историко-правовой анализ института чрезвычайного положения. / Актуальные проблемы права. Калининград: КВИ ФПС РФ, 2000. С.17.

emergency», что означает состояние (или режим) чрезвычайного положения. При этом в практике законодательного регулирования данный термин используется обычно во втором своем значении. Разумеется, между понятиями, обозначаемыми «положение» в смысле «ситуация» и «положение» в смысле «режим» существует связь, поскольку возникновение первого служит основанием, предпосылкой для введения второго. Однако наличие такой связи не снимает, а, напротив, лишь усугубляет терминологическую проблему, прежде всего, для правоприменительной практики.

В соотношениях терминов и понятий, с помощью которых описывается и регулируется институт чрезвычайного положения, есть еще одна проблема. Суть её в следующем. В то время как в терминах «чрезвычайное положение», «чрезвычайная ситуация» момент отрицательной социальной оценки происшедшего лишь предполагается, то с помощью использования термина «бедствие» удастся достичь необходимой точности в обозначении отрицательной значимости для общества состояния чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации. Более того, признание обществом и государством «бедствия» свершившимся фактом влечет за собой необходимость принятия чрезвычайных мер по преодолению, спасению, предупреждению и т.д.. В то время, когда в рассматриваемое понятие «бедствие» вводится дополнительное определение «стихийное», то тем самым от его содержательного объема отсекаются события, которые вызыва-

ются антропогенным фактором, т.е. сознательными действиями людей.

Следует также иметь в виду, что в правовой системе США, вместо понятия «стихийное бедствие» используется понятие «национальное бедствие» (national disaster), где «национальное» означает «народное». При соотношении используемых в правовой системе США правовых понятий с понятиями, присущими романо-германской правовой системе в рассматриваемой нами области исследования обнаруживается, что в отличие от понятия «чрезвычайного положения» («чрезвычайной ситуации»), как вида особого правового режима, при использовании понятия «национальное бедствие» акцент ставится не на «ограничении прав и свобод граждан и прав юридических лиц», а на необходимости их защиты и охраны, оказании прежде всего гражданам необходимой помощи. «Народное» («национальное») в этом словосочетании указывает на адресата мер помощи, говорит о масштабах бедствия и соответственно о масштабах мобилизуемых ресурсов.

При исследовании института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства активно используется понятие «комендантский час». Следует иметь в виду, что такое средство, как комендантский час относится к чрезвычайным мерам, которые нельзя строго и однозначно отнести ни к мерам, которые используются при введении военного положения, ни к мерам, используемым в условиях чрезвычай-

чайного положения. В действительности комендантский час является одновременно одним из элементов, как военного, так и чрезвычайного положения, в дополнение к которому и наряду с которым вводились ранее и вводятся в настоящее время и другие ограничения и запреты. В том случае, если комендантский час в качестве чрезвычайной меры используется вне связи с объявлением чрезвычайного положения или введением военного положения, а как самостоятельная чрезвычайная мера для решения каких-либо задач, то комендантский час, по мнению ряда исследователей можно рассматривать как введение чрезвычайного положения только в несколько завуалированной форме²⁶.

Таким образом, мы приходим к следующим выводам:

1. В обычных условиях нормальная жизнедеятельность общества поддерживается за счет исторически сложившихся политической и экономической систем, существующей отлаженной системы управления, обладающей возможностью применения государственно-властных мер для обеспечения стабильности в обществе. Подобные меры позволяют поддерживать в обществе относительный правопорядок. Однако они оказывают достаточно эффективное воздействие лишь в условиях стабильной общественно-политической обстановки. При возникновении же широкомасштабных чрезвычайных ситуаций события выходят из-под контроля. В этих

²⁶ *Ананьев Н. В.* Историко-правовой анализ института чрезвычайного положения. / Актуальные проблемы права. Калининград: КВИ ФПС РФ, 2000. С.17.

условиях обычные формы обеспечения правопорядка и общественной безопасности перестают работать. В подобных случаях для стабилизации общественно-политической обстановки и взятия её под контроль требуются качественно иные кардинальные меры, которые нашли свое выражение в институте чрезвычайного положения.

2. Содержание института чрезвычайного положения весьма противоречиво. Это противоречие заключается в следующем. Поскольку развитие кризисных, чрезвычайных ситуаций невозможно предусмотреть в деталях, то часто приходится предоставлять исполнительной власти весьма широкие и недостаточно определенные полномочия. Однако такое недостаточно чётко определенное расширение полномочий исполнительной власти крайне опасно, поскольку у неё естественно возникает искушение быстро «положить конец» чрезвычайной ситуации силовыми, а не правовыми методами, ограничивая тем самым в угоду целесообразности юридические и социальные права населения без достаточных на то законных оснований.

3. Развитие института чрезвычайного положения и чрезвычайного законодательства свидетельствуют о том, что они, с одной стороны, создают возможности в русле права преодолевать те или иные конфликтные ситуации, которые не могут быть устранены нормальным конституционным путем, с другой стороны, требуют создания необходимых гарантий против того, чтобы концентрация власти, столь необ-

ходимая при чрезвычайном положении, не использовалась в ущерб конституционному правопорядку, а также в целях устранения из жизни общества государственно-правовых демократических институтов, т.е. не вела к узурпации власти.

Глава 2. Становление и развитие чрезвычайного законодательства в Германии

В предыдущей главе работы были сформулированы основные теоретические положения, характеризующие чрезвычайный режим, чрезвычайное положение и чрезвычайное законодательство, а также закономерности их становления и составляющие элементы. В каждом конкретном государстве возникновение института проходило своим неповторимым путем, под воздействием совершенно определенных, конкретно исторических причин и условий и протекало в совершенно определенной исторической обстановке. Не является исключением в этом отношении и Германия.

Выбранное в качестве объекта и предмета исследования чрезвычайное законодательство Германии представляет собой уникальное явление. В своем развитии оно прошло несколько этапов, каждый из которых в чем-то дополнял и развивал предыдущий.

И, наконец, используя все ресурсы и возможности чрезвычайного законодательства, государственно-правовая доктрина Германии и практика государственно-правового строительства в этой стране после второй мировой войны, коренным образом пересмотрели опыт истории развития чрезвычайного законодательства.

чайного законодательства и попытались сделать из неё определенные выводы, извлечь необходимые уроки. В этом видится одно из предупреждений для тех политических сил, в особенности на постсоветском пространстве, которые пытаются в современных условиях использовать чрезвычайное законодательство и меры чрезвычайного характера для решения экономических и политических задач развития современного общества и государства, в том числе решения т.н. национального вопроса. Урок же состоит в том, чтобы весьма осторожно и лишь в случае действительно крайней необходимости прибегать к мерам чрезвычайного характера.

Сказанное предопределяет дальнейшую логику исследования. Во второй главе мы рассмотрим первые два этапа развития чрезвычайного законодательства в Германии, посвятив каждому из них отдельный раздел. В третьей главе проанализируем развитие института чрезвычайного положения в Германии в период Веймарской республики и правления нацистов, а также в послевоенной истории, отношения к чрезвычайному законодательству в немецкой юридической науке и государственно-правовой практике.

§1. Причины и условия возникновения чрезвычайного законодательства в Германии (сер. XIX в. — 1870 г.)

Очень важным обстоятельством, которое проливает свет

на причины и особенности становления чрезвычайного законодательства в Германии, является характер тех задач, которые стояли перед буржуазной революцией в Германии в 1848—1849 годах. Дело в том, что в отличие от буржуазных революций в иных государствах Европы середины XIX века перед революцией в Германии стояла еще одна и очень важная задача — объединение Германии в единое государство. При этом среди отдельных германских государств в середине XIX века существовало два своеобразных политических центра — Пруссия, в которой правила династия Гогенцоллернов, и Австрия, где правила династия Габсбургов. Каждая из этих династий и стоявшие за ними политические силы стремились стать единым центром объединения германских земель. Данное обстоятельство, как показывает анализ исторических событий, играло весьма важную роль в государственно-правовом строительстве и развитии конституционного процесса в Германии.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.