

*Н.И. МАТУЗОВ,
А.В. МАЛЬКО*

Политико-правовые режимы: актуальные аспекты

Происходящие в современной России динамичные социально-экономические, культурные, национальные, экологические, демографические, информационные и иные процессы не могут не сказываться на правовой сфере, что, в свою очередь, влечет и модификацию юридической формы. Один из наиболее сложных и вместе с тем наименее исследованный элемент этой формы - правовой режим. А поскольку всякий правовой режим неизбежно имеет и политическое содержание, то речь, в сущности, идет о политико-правовых режимах.

Научная и практическая значимость данной проблемы определяется тем, что в сложившихся условиях требуются обновленные политико-правовые режимы, отвечающие духу времени, связанные с появлением новых государственных состояний, нетрадиционных для нас субъектов и объектов права, интенсивным развитием различных форм собственности, частного права, предпринимательской деятельности, переориентаций на другие, более совершенные и свободные методы правового регулирования, сменой приоритетов в системе юридических средств и ценностей.

Слово "режим" весьма богато по своему содержанию, употребляется в самых разных смыслах и контекстах. В переводе с французского оно означает: 1) государственный строй, совокупность средств, методов, способов осуществления власти; 2) строго установленный распорядок жизни (труда, отдыха, питания, лечения, сна); 3) систему обязательных правил, требований, норм, принципов, установленных для какого-либо вида деятельности (например судоходства, лесо-водо-землепользования, охоты, рыболовства и т.д.); 4) определенное состояние, положение, статус кого-либо или чего-либо (отсюда выражение: режимное производство).

Многозначность понятия "режим" свидетельствует о его междисциплинарности, о том, что оно используется в различных областях научного знания. В наибольшей же степени оно применяется в политико-правовых исследованиях, так как позволяет гораздо глубже и полнее раскрыть состояние современного общества, характер происходящих в нем перемен.

Правовой режим - органическая часть государственного и политического режимов. Если государственный режим определяется обычно как совокупность методов, приемов, способов осуществления государственной власти, то политический режим - это функциональная (деятельная) сторона политической системы общества. Политический и государственный режимы, отражая содержательный момент принятия и

М а т у з о в Николай Игнатьевич - заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

М а л ь к о Александр Васильевич - доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права Саратовской государственной академии права.

исполнения управленческих решений, придавая политической жизни определенную направленность, непосредственно обуславливают основные черты, состояние, общие параметры правовых режимов. Именно с помощью правовых режимов практически утверждаются и реально осуществляются режимы государственные и политические, ибо последние, как правило, облекаются в юридическую форму.

В качестве примеров различных по своему содержанию и формам проявления можно назвать правовые режимы: финансовой стабилизации; протекционизма; въезда и выезда за границу; отдельных свободных (офшорных) зон и территорий; военного положения; паспортный; хранения и транспортировки ядерного и химического оружия; санкций; моратория; эмбарго; и т.п.

Правовым режимам присущи следующие основные признаки: 1) они устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством; 2) специфическим образом регламентируются конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права; 3) представляют особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием; 4) создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права.

Правовые режимы непосредственно отражают важнейшие элементы правовой политики государства, о которой писали еще русские дореволюционные юристы (С. Муромцев, Л. Петражицкий, Н. Коркунов, Г. Шершеневич и др.). В самом общем виде они определяли правовую политику как прикладную науку, призванную оценивать действующее законодательство и способствовать выработке более совершенного права.

Сегодня, вероятно, можно гораздо шире обозначить правовую политику как совокупность правовых средств, целей, задач, установок, приоритетов, направленных на совершенствование общественных отношений, формирование правового государства, реализацию принципов демократии, гуманизма, справедливости, прав и свобод человека и гражданина. Правовой режим - неотъемлемое свойство власти, ее сущности, устройства, функционирования, социальной направленности, степени демократичности. Вот почему мы пользуемся в данной статье как общим понятием "политико-правовой режим", так и раздельными - "политический" и "правовой" режимы.

Правовой режим обусловлен прежде всего интересами государства, волей законодателя, а также спецификой и характером общественных отношений, требующих к себе особых подходов, форм и методов правового опосредования, своеобразного юридического инструментария. Данный феномен отвечает на вопрос: зачем, для чего и кому он нужен, как можно достичь желаемой цели?

Правовой режим - это проявление нормативности права, но на более высоком уровне. Следует согласиться с С. Алексеевым, что прежде всего правовой режим можно рассматривать как своего рода "укрупненный блок" в общем арсенале правового инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств. И с этой точки зрения эффективное использование правовых средств при решении тех или иных специальных задач в значительной степени состоит в том, чтобы выбрать оптимальный для решения соответствующей задачи правовой режим, искусно отработать его сообразно специфике этой задачи и содержанию регулируемых отношений [1].

Правовые режимы обеспечивают устойчивое нормативное регулирование группы общественных отношений, определенного участка социальной жизни, содействуют оптимальному использованию конкретных субъектов. Особенно это важно в период экономических, политических и культурных преобразований осуществляемых сегодня в России.

Исключительное значение в наши дни приобретает редким выборов как специфическое, наиболее интенсивное и эмоционально напряженное политико-правовое состояние, отражающее прежде всего накал страстей, борьбу различных общественных

сил и движений. Но все это в рамках закона и Конституции, в пределах правового поля, что и позволяет назвать этот процесс управляемым.

Хотя правовые режимы характеризуются определенной стабильностью, что существенно и гарантирует высокий уровень их нормативности, они тоже эволюционируют, адаптируются к современным условиям и реалиям. Нет и не может быть "вечного" правового режима.

Так, если до недавнего времени в отношении предприятий малого бизнеса существовал режим сплошной отчетности (что при росте их числа вызывало соответственно и рост контролирующего аппарата), то начиная с 1996 года данный режим упрощается, делается более гибким и свободным. В ст. 2 Распоряжения Правительства РФ от 9 октября 1995 года Госкомстату России поручено "осуществлять начиная с 1996 года текущее статистическое наблюдение за деятельностью малых предприятий в режиме выборочных квартальных обследований" [2].

Изменение, корректировка или даже замена тех или иных режимов могут быть связаны с процессами демократизации действующих государственных институтов, совершенствованием системы административного управления, усилением защиты прав граждан, необходимостью приведения российского законодательства в соответствие с требованиями международных стандартов.

Например, в настоящее время в стране вводится новый порядок "учета граждан", согласно которому традиционный режим прописки заменяется режимом регистрации. Коренное отличие между этими режимами заключается в том, что в основе прописки лежит разрешительный принцип, а в основе регистрации - уведомительный. Излишне говорить о том, насколько это важно для каждого отдельного индивида, семьи, общества в целом. Это не что иное, как переход к цивилизованным формам общежития.

В ряде случаев в законодательстве прямо указывается на возможность изменения режимов самими субъектами. Так, в новом Семейном Кодексе РФ, принятом 8 декабря 1995 года [3], предусматриваются два режима имущества супругов: законный (глава 7) и договорный (глава 8). В ст. 42 однозначно зафиксировано, что "брачным договором супруги вправе изменить установленный законом режим совместной собственности... установить режим совместной, долевой или раздельной собственности на все имущество каждого из супругов". То же самое закреплено в ст. 256 нового Гражданского Кодекса РФ.

Поэтому не только устойчивость правовых режимов, но и их изменчивость, развитие, совершенствование укрепляют правопорядок, стабильность, управляемость в обществе, направлены на защиту интересов государства и личности.

Правовые режимы придают адекватность и эластичность юридической форме, позволяют ей более четко улавливать различия неоднородных социальных связей, точнее реагировать и учитывать особенности разных субъектов и объектов, временные и пространственные факторы, включенные в сферу действия права.

Например, в ст. 15 ("Режим особой охраны территорий национальных парков") Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" [4] записано, что "на территориях национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей". По такой же схеме вводятся соответствующие режимы Постановлением Правительства РФ "О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" от 25 декабря 1992 года [5] и многими другими нормативными актами.

Понятие "правовой режим" нельзя отождествлять с понятием "механизм правового регулирования". Последний означает систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом для преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права. Цель правового регулирования - ввести те или иные общественные отношения в нужное русло, придать им стабильность и "управляемость".

Правовой режим реализуется через механизм правового регулирования, который представляет собой общий порядок, процесс действия права. Если механизм правового регулирования - юридическая категория, показывающая, как осуществляется правовое регулирование, то правовой режим - в большей мере содержательная характеристика конкретных нормативных средств, призванных организовать, ввести в рамки определенный участок жизнедеятельности людей.

Правовой режим представляет собой специфический механизм правового регулирования, особый его порядок, направленный на конкретные виды субъектов и объектов, "привязанный" не столько к отдельным ситуациям, сколько к более широким общезначимым социальным процессам (состояниям), в рамках которых эти субъекты и объекты взаимодействуют. Правовой режим - это всегда достаточно сложный комплекс взаимосвязей и взаимоотношений, общих, личных и коллективных интересов.

Правовые режимы, направленные на урегулирование социальных процессов (состояний), должны иметь и соответствующую структуру, позволяющую им эффективно выполнять поставленные перед ними цели. Помимо элементов механизма правового регулирования (норм права, юридических фактов, правоотношений, актов реализации прав и обязанностей, правоприменения), в рамках которых осуществляется правовой режим, структура последнего включает в себя еще и такие слагаемые, как субъекты, их правовые статусы, объекты, методы взаимосвязи конкретных видов субъектов с объектами, систему гарантий (прежде всего юридическую ответственность за нарушение режима).

Для правового режима имеют первейшее значение такие условия, как время, пространство, круг лиц, на которых он распространяется. В любом режиме все эти три компонента наполняются конкретным, "живым" содержанием, всегда своеобразным и связанным непременно с длящимися социальными процессами.

Правовой режим, призванный упорядочивать социальные состояния (процессы) и обладающий в этой связи соответствующими элементами, сам является разновидностью правового состояния. Соотношение здесь такое: всякий правовой режим представляет собой определенное правовое состояние, но не всякое правовое состояние есть правовой режим. Полного совпадения нет, но и различия несущественны.

В последнее время, особенно в связи с трагическими событиями в Чечне и рассмотрением "чеченского дела" в Конституционном суде, проблема правовых режимов и их разновидностей привлекла к себе пристальное внимание широкой общественности как у нас, так и за рубежом. Возникли острополитические вопросы "деликатного" свойства. Что такое, к примеру, режим "федерального вторжения или федеральной интервенции", "режим скрытых (подразумеваемых) полномочий", "режим экстраординарной ситуации", "режим разреженного правового пространства", "специальный или особый режим"? Конституция РФ таких понятий не знает. Между тем они уже использованы ("апробированы") на практике и не совсем удачно.

В Конституции и в соответствующих законах говорится лишь о режиме военного положения, чрезвычайного положения, прямого президентского правления. Но эти режимы как раз и не были задействованы. Поэтому можно понять сетования Министра внутренних дел РФ А. Куликова по поводу того, что федеральные войска в Чечне "действовали в правовом вакууме, который не ликвидирован до сих пор" [6]. То есть фактически нелегитимно.

Можно добавить, что они действовали там и в морально-психологическом вакууме, ибо не знали и не знают толком за что, против кого и во имя чего воюют. Цели, методы, необходимость, оправданность были и по сей день остаются неясными и расплывчатыми. Но для всех здравомыслящих людей понятно, что "конституционный порядок" вооруженным путем, ценою огромных жертв и разрушений не восстанавливается. Таким способом его можно лишь еще больше дестабилизировать. Равно как нельзя "разоружить бандформирования" с помощью "бомбометаний" (пусть даже "точечных"), а можно только уничтожить.

Не случайно различные международные организации (Совет Европы, Комиссия по правам человека ООН и др.), не беря под сомнение само право российских федеральных властей разрешить свой внутренний конфликт, осудили, хотя и в мягкой форме, метод разрешения, определив его как "несоразмерный и неадекватный" или как "невыборочное применение силы, нарушающее принципы международного права" [7]. Ибо и легитимное применение силы должно отвечать определенным условиям.

Весьма непросто назвать политико-правовой режим, существовавший в Чеченской республике до ввода туда федеральных войск. В прессе он интерпретировался самым различным образом - как криминально-мафиозный, незаконный, диктаторский, террористический, преступный, самопровозглашенный и никем не признанный, сепаратистский, или просто "режим Дудаева". При этом во всех случаях антидемократичность и репрессивность этого режима ни у кого не вызывали сомнений, несмотря на то что носители его умело эксплуатировали, как сказано в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1996 года, "тезис национально-освободительной борьбы".

А. Майдыков, выступая в Конституционном суде РФ в качестве эксперта, отметил, что существовавший в Чечне правовой режим не вписывается ни в какие известные науке юридические определения. Там, по его мнению, переплелись элементы военного положения, чрезвычайного положения и нормального действия конституционного права. Другой эксперт А. Пиголкин, напротив, пришел к выводу, что использование армии для разрешения внутреннего конфликта неправомерно, так как противоречит действующему российскому законодательству и общей теории права.

Наконец, некоторые представители Конституционного суда, разъясняя журналистам и общественности свое итоговое решение по чеченским событиям, квалифицировали все это как мятеж.

Но что такое мятеж? В нашем законодательстве нет определения этого понятия. В литературе мятеж трактуется неоднозначно, но в основном как целенаправленное политическое действие вооруженной группы лиц, предъявляющих обществу определенные требования или обвинения, - нечто близкое к бунту, однако не поддержанное массовым движением. Если массы не присоединяются к мятежникам, он становится путчем [8].

Если признать, что чеченский кризис - это мятеж, то возникает ряд небезынтересных вопросов. Во-первых, мятеж обычно подавляется сразу, а не спустя три года; во-вторых, мятежников не вооружают те, против кого он направлен; в-третьих, с мятежниками не ведут официальных переговоров как с равноправной стороной; в-четвертых, предводитель мятежа был избран президентом, и этот факт молчаливо признавался федеральными властями; в-пятых, мятежники, в принципе, не выдвигали каких-либо требований, обвинений, ультиматумов в адрес "Центра" или общества, государства в целом; в-шестых, мятежников поддержала значительная часть населения, особенно после начала боевых действий, бомбежек, массовой гибели мирных людей и т.д. Мятежники виноваты лишь в том, что попытались "проглотить" суверенитета столько, сколько смогли.

Поэтому аналогия с Кронштадским, Антоновским мятежами, которую проводят некоторые праведы [9], на наш взгляд, некорректна. К тому же мятеж, как правило, возникает внезапно, отличается быстротой и максимальной степенью интенсивности действий, предельной эмоциональной напряженностью, экстремностью. Примером может служить хотя бы кратковременный мятеж группы военных в Таджикистане (январь 1996 года), который благополучно разрешился без кровопролитий. Чеченский же конфликт вызревал постепенно, прошел ряд этапов. Причем становление и утверждение данного режима происходило не без участия тех, кто сейчас вынужден вести с ним борьбу.

Возможно, главе государства следовало сначала инициировать принятие законодательной нормы о мятеже и его правовых последствиях, а уж затем на этой основе предпринимать определенные действия. Впрочем, инициировать давно надо было и

другие законы, связанные с возможностью вмешательства федеральных органов в дела субъектов Федерации. Вопрос более чем принципиальный и неотложный.

В свете рассматриваемой проблемы в правовой оценке нуждается весь комплекс событий и мероприятий в Чечне, как с точки зрения внутреннего, так и международного права. Ибо Конституционный суд устанавливал (проверял) лишь сугубо формальный момент - соответствие Конституции Указов Президента РФ. Он нашел эти акты вполне "правовыми" и не противоречащими Основному Закону страны.

Но суд не стал вникать в суть чеченской трагедии как таковой, ее истоков, причин, мотивов, последствий, процедуры подготовки "операции", соблюдения при этом прав человека и т.д., хотя сам Президент РФ затем публично признал, что Чечня - одна из серьезных его ошибок. Многие обстоятельства "дела" не выяснены до сих пор. Теперь со всем этим будет разбираться Стокгольмский общественный трибунал. Правда, многое (но далеко не все) прояснила в этой истории комиссия С. Говорухина [10].

Понятно, что возможности Конституционного суда жестко ограничены рамками закона о нем. Прерогативы третьей ветви власти сводятся, в сущности, к "сличительно-интерпретационной" функции, да и то лишь по жалобе или вопросу заинтересованной стороны, а не по собственной инициативе. В результате суд вынужден заниматься в основном рутинными делами, коих миллионы. Данная структура задумывалась не для разрешения наиболее острых политико-юридических конфликтов, а главным образом для "сверки" и толкования выходящих в стране нормативных актов, что само по себе, разумеется, тоже важно.

Конечно, и отдельного гражданина надо всячески защищать, особенно если он не нашел поддержки в обычных судах или если его "дело" имеет принципиальный, "поучительный" характер. Здесь, кстати, Конституционный суд вырабатывает весьма ценные правовые прецеденты для всей нашей юридической практики. Можно только приветствовать тот факт, что Конституционный суд ежегодно принимает до 20 тыс. заявлений граждан.

Но прежде всего голос высокого суда должен быть слышен, когда речь идет о массовых нарушениях прав человека, непримиримой, а тем более кровавой конфронтации властей, трагических фактах и событиях нашей государственно-правовой действительности. Следует согласиться с разъяснением судьи Конституционного суда РФ Б. Эбзеева о том, что если "все суды - это суды над человеком, то Конституционный суд - это суд над властью" [11] и должен служить существенной гарантией стабильности и мира в стране. К сожалению, на деле, как показали чеченские события, этого не происходит.

Возникает вопрос: а такой ли Конституционный суд нужен сегодня обществу? Аргументы уважаемых судей типа "мы не пожарная команда", "мы не должны вмешиваться в политику", "это не наша юрисдикция" и т.п. грешат изрядной долей лукавства. Когда "дом горит", Конституционный суд должен быть самой настоящей "пожарной командой" или своего рода "скорой помощью". Иначе зачем он? Кому гасить пламя распри, вспышек, неурядиц в стране? Не будут же это делать сами виновники "возгораний". Кроме того, тезис о "невмешательстве в политику" есть тоже политика.

Любое решение Конституционного суда неизбежно приобретает политическое звучание, желают того сами судьи или нет. Суд - одна из ветвей власти, а власть не может быть "неполитической". Например, постановление Конституционного суда по "чеченскому делу" объективно было не только юридическим, но и политическим актом.

Всякое решение Конституционного суда надо уважать, надо всячески оберегать авторитет данного органа, к чему обязывает и закон. Но это вовсе не значит, что деятельность Конституционного суда и его позиция по тем или иным вопросам не могут быть подвергнуты критическому анализу и оценкам со стороны общества. В этом смысле он не является и не должен быть "неприкасаемой" структурой. Различные характеристики данной высокой инстанции уже даются.

Так, известный российский политолог и депутат Государственной Думы В. Никонов считает, что "главная особенность нынешнего Конституционного суда заключается в том, что его нельзя назвать активистским. Он последовательно не желает иметь самостоятельного мнения по вопросам, от которых "пахнет" политикой. Он избегает конфликтов с другими властями даже по поводу реализации собственных решений, часто повисающих в воздухе" [12]. Недавно конституционный судья О. Тиунов недвусмысленно подтвердил это: "В своей работе мы всегда стараемся быть как можно дальше от политики" [13].

Можно ли все происходящее в Чечне охарактеризовать как режим войны? Юридически нет, ибо войну никто официально не объявлял и статуса "законной" она не имеет. Но фактически это, конечно, война со всеми ее атрибутами - крупномасштабными боевыми действиями, применением тяжелой техники, людскими и материальными потерями, ранеными, пленными, беженцами, жестокостью и бесчеловечностью. Особенность лишь в том, что это внутренняя война.

В печати эту войну называли и называют по-разному: "карательная акция", "вооруженный конфликт", "разборка", "чеченская кампания", "интервенция", "оккупация". Применялись и более сильные выражения - "бойня", "возмездие", "геноцид"; а самые мягкие - странная, бессмысленная, абсурдная, тупиковая, непопулярная. Таков ее "богатый" статус. На языке же указов и правительственных постановлений, приказов высших военных чинов все это именуется "восстановлением конституционного порядка и законности", "обеспечением целостности страны", "разоружением бандформирований". В любом случае определить режим этой войны весьма затруднительно.

Комментаторы решения Конституционного суда по "чеченскому делу" отметили, что с вводом в Чечню войск там был установлен, как сформулировала президентская сторона, "режим восстановления конституционного порядка". Вообще говоря, это правомерный режим, известный в мировой практике под названием "режим федеральной интервенции". Такой режим допускает и использование армии, и ограничение прав человека, но при условии, что все это опирается на закон. Иной позиции ни у суда, ни у общества быть не может, сколько бы мы ни говорили об интересах государства. В противном случае это произвол власти. Мы никогда не вырвемся из тоталитарной петли, если не признаем приоритет права в самых сложных ситуациях [14].

Не случайно постановление Конституционного суда не было единодушным: шесть судей публично выразили свое особое мнение (Н. Витрук, Г. Гаджиев, В. Зорькин, А. Кононов, В. Лучин, Б.Эбзеев). Причем их аргументация и доводы выглядят более убедительными, чем общее решение суда, который фактически раскололся по столь острому политико-юридическому вопросу. Выразители особого мнения, в частности, отметили, что никто не может произвольно менять общепризнанную в мировом сообществе иерархию ценностей, что человек, его жизнь, права, безопасность, ответственность имеют бесспорный и абсолютный приоритет как по международному праву, так и по Конституции РФ.

Ни обеспечение единства государства, ни установление порядка не могут оправдать массовой гибели людей. Один из судей (В. Лучин) заявил в печати: "Если согласиться с тем, что указы Президента и постановления Правительства конституционны, то невольно возникает вопрос: а что представляет собой сама Конституция?" [15]. Наша гражданская позиция полностью совпадает с позицией вышеназванных конституционных судей.

Нуждаются в определении правовой режим, статус "противной стороны", т.е. тех, с кем идет война в Чечне. Здесь тоже царит полный разноречивый. Официальные документы и структуры именуют их "незаконными вооруженными формированиями"¹, неофициальные (пресса, журналисты, комментаторы, политики) - "боевиками", "преступниками", "бандитами", "террористами", "дудаевцами". Последние себя называют "ополченцами", "бойцами", "воинами", "силами самообороны", "отрядами сопротивления", "защитниками независимости" и т.д. Кто прав? Всякий ли "человек с ружьем"

есть "боевик"? Ведь оружием сейчас владеют многие и не только в Чечне. Как отличить "ополченца" от "боевика"? Вопросов больше, чем ответов.

В свете рассматриваемой темы чеченская проблема продолжает оставаться актуальной и сегодня. Более того, она еще долго будет оставаться таковой, ибо из нее надо извлекать уроки. По крайней мере ясно, что необходимо различать режим де-юре и режим де-факто, "силу права" и "право силы". Как тут не вспомнить пророческие слова В. Соловьева: "Если Россия не откажется от права силы и не поверит в силу права, если она не возжелает искренне и крепко духовной свободы и истины, она никогда не сможет иметь прочного успеха ни в каких делах, ни внешних, ни внутренних" [16]. Звучит весьма современно.

Типология режимов, выявление их сущности, природы, особенностей имеют важнейшее значение для нашего "смутного времени", и не только внутринациональное, но и межгосударственное. Особенно в связи с развалом ряда федеральных держав на отдельные самостоятельные государства (Югославия, Чехословакия, СССР). Указанные процессы порождают новые, порой малоизученные, "нестандартные" политико-правовые режимы, требующие тщательного научного анализа. При этом имеются в виду как страны СНГ, так и дальнее зарубежье.

Не совсем одинаковые правовые режимы складываются даже в пределах собственно Российской Федерации, поскольку некоторые ее субъекты заключают двусторонние соглашения с "Центром", оговаривая для себя особые условия, в то время как остальные живут и действуют лишь на основе Конституции, по которой все должны быть равны. Одни считают, что это укрепляет режим федерализма, другие, напротив, видят в этом угрозу для единства государства, называют подобные процессы "конфедерализацией" или даже "эсэнговизацией". В печати обращено внимание на то, что такие "сепаратные" соглашения заключаются без участия парламентов и в обход Конституции. Тем самым для отдельных субъектов Федерации создается своего рода "привилегированный" режим.

Между бывшими советскими республиками также возникают непростые проблемы пограничных, таможенных, пошлинных, валютных, торговых и иных режимов. Размежевание суверенитетов проходит не всегда гладко, чаще всего болезненно. Неизбежны определенные трения, столкновения интересов. Достаточно назвать, к примеру, режим Черноморского флота, режим Байконура, режим миротворческих сил в "горячих точках", чтобы убедиться в этом.

Существенное значение имеет определение правового режима в самом Содружестве Независимых Государств, в котором постепенно создается единое правовое пространство. Как известно, с этой целью уже принят ряд модельных рекомендательных кодексов - своеобразных аналогов Основ бывшего союзного законодательства. Подобный правовой режим, по-видимому, можно считать интернациональным и в то же время интеграционным с тенденциями к унификации. Содержание его сложное. Каждое государство разрабатывает свой режим национальной безопасности или по крайней мере ее общую концепцию. В то же время складывается режим коллективной безопасности.

Принципиальный аспект проблемы - легитимация режимов. В литературе нередко смешиваются понятия "легальность" и "легитимность". Между тем они не равнозначны. Легальный - это всего лишь законный, формально соответствующий закону, в то время как термин "легитимность" имеет более глубокое содержание и означает не только законность, правомерность режима (власти, строя, порядка), но и поддержку его со стороны граждан, соответствие данного феномена интересам народа [17].

Идеальный вариант, когда легальность и легитимность совпадают, но так бывает далеко не всегда. К тому же легитимность может быть и неполной, не "сто процентной", когда, например, тот или иной институт, акт, Конституция, лидер и т.д. поддерживаются не всем народом, а определенной его частью, слоем. В этом смысле можно говорить о максимальной или минимальной легитимности, реальной и желаемой.

Категория легитимности была впервые наиболее обстоятельно обоснована немецким историком и социологом начала XX века М Вебером, который определял ее как "внутреннее оправдание", "гарантию", "эмоциональную преданность", "веру в значимость и авторитет власти" [18]. Но у нас она долгое время не привлекала к себе должного внимания, так как это неизбежно порождало некоторые нежелательные аналогии и ассоциации с фактами из нашего революционного прошлого.

Легитимность политико-правового режима можно, следовательно, определить как его способность порождать и постоянно поддерживать доверие к себе, согласие с тем, что институты этого режима отвечают подлинным интересам народа, общества, государства. Легитимность политико-правового режима предполагает, во-первых, демократический способ его установления; во-вторых, справедливую и гуманную сущность; в-третьих, объективную сущность; в-четвертых, объективную необходимость и полезность для большинства населения; в-пятых, четкость и эффективность функционирования, обеспечивающие надежную защиту прав человека. Без этого вся пирамида власти может оказаться шаткой и непрочной, лишенной несущих конструкций, твердого основания.

Из сказанного вытекает, что всестороннее исследование природы, сущности, назначения политико-правовых режимов, всего их многообразия и взаимодействия имеет важное значение как для правотворчества, так и для правоприменительной практики. Их основательный анализ может во многом содействовать совершенствованию механизма государственно-правового регулирования, повышению его эффективности. В перспективе данная проблема призвана стать одним из важных направлений российской правовой науки.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Алексеев С.С.* Теория права. 2-е изд. М., 1995. С. 243.
2. Российская газета. 1995. 2 ноября.
3. Российская газета. 1996. 27 января.
4. Российская газета. 1995. 22 марта.
5. Российская газета. 1993. 2 февраля.
6. ТВ-Новости. 1995. 11 декабря.
7. Право Совета Европы и Россия. Краснодар, 1996. С. 14.
8. *Демидов А.И., Федосеев А.А.* Основы политологии. М., 1995. С. 226, 227.
9. *Венгеров А.Б.* Прямое действие Конституции: правовые, социальные и психологические аспекты // *Общественные науки и современность.* 1995. № 5. С. 50.
10. Комиссия С. Говорухина. Кто развязал кровавый конфликт в Чечне? Правда, которую не хотят знать // *Свидетельства, заключения, документы.* М., 1995.
11. Известия Поволжья. 1996. 2 июля.
12. Президентские выборы и власть // *Независимая газета.* 1996. 21 февраля.
13. Российская газета. 1996. 6 апреля.
14. *Феофанов Ю.* Вердикт по "чеченскому делу" и особые мнения судей // *Известия.* 1995. 2 августа.
15. Правда. 1995. 5 августа.
16. *Соловьев В.С.* Оправдание добра. СПб., 1896. С. 24.
17. *Чиркин В.Е.* Легализация и легитимация государственной власти // *Государство и право.* 1995. № 8.
18. *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990. С. 640-647.