

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Пензенский государственный университет»

На правах рукописи

Максимов Роман Александрович

**МЕХАНИЗМ ДЕЙСТВИЯ ПРАВА
В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ
(Общетеоретический аспект)**

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук, доцент
Фомин Алексей Александрович

ПЕНЗА – 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава I. Теоретико-методологические основы исследования механизма действия права при чрезвычайных ситуациях	
§ 1. Чрезвычайные ситуации как объект правового регулирования.....	19
§ 2. Понятие механизма действия права в чрезвычайных ситуациях и его конституционная сущность.....	48
§ 3. Развитие правового регулирования чрезвычайных ситуаций: история и современность.....	74
Глава II. Функционирование механизма действия права при чрезвычайных ситуациях	
§ 1. Правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях.....	97
§ 2. Особенности и природа правоотношений в условиях чрезвычайных режимов: общетеоретический анализ.....	124
§ 3. Гарантии реализации права граждан на безопасность при чрезвычайных ситуациях.....	145
Заключение.....	174
Библиографический список.....	176

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Осуществляемые в постсоветский период в российском обществе кардинальные преобразования, к сожалению, во многом не привели к ожидаемым результатам, а наоборот, спровоцировали негативные тенденции в общественном развитии: социально-экономическое расслоение населения; проявления сепаратистских, националистических и экстремистских убеждений; криминализацию массового сознания; неспособность противостоять природно-климатическим и техногенным катастрофам. Критическая обстановка выдвигает в число первоочередных на правовом пространстве нашей страны задачу обеспечения безопасности личности, общества и государства, обуславливает сосредоточение усилий государственной власти на разработке правовых средств защиты интересов социума и обеспечения его безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций. Наверное, нет сегодня вопроса более важного не только в научно-практическом, но и самом общем мировоззренческо-философском смысле, чем вопроса обеспечения безопасности.

Актуальность исследования проблем правового регулирования безопасности обусловлена конституционными установлениями, согласно которым человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью, а безопасность признается критерием ограничения прав и свобод человека и гражданина. В контексте действия данных конституционных положений особое значение для юридической науки и практики приобретает, с одной стороны, разработка единообразного, унифицированного понятийного аппарата, который позволил бы ясно и точно определить место и роль безопасности как ключевой социальной ценности в правовой системе Российской Федерации в целом, при чрезвычайных ситуациях в частности, а с другой – исследование сущности и специфики содержания облекаемого в правовые формы государственного механизма обеспечения безопасных условий существования личности,

общества и государства в случае возникновения чрезвычайной (экстраординарной) ситуации.

Нестабильность политической обстановки, экономический и социальный кризисы, криминализация общества, экологические бедствия и многие другие негативные процессы, протекающие в современной России, прямо и косвенно продуцируют экстремальные ситуации. Их рост усиливает потребность в создании целостного механизма, ответственного за надлежащий уровень правового регулирования в чрезвычайных ситуациях. Исследование такого сложного и многогранного правового института, каким является механизм действия права в чрезвычайных ситуациях, представляет актуальность не только для Российской Федерации, но и для многих стран по всему миру как переходного типа, так и с достаточно стабильной внутренней обстановкой. Сегодня ни одно государство вне зависимости от формы государственной власти, вида политического режима, национально-религиозной структуры общества не застраховано от опасности терроризма, межнациональных и межконфессиональных столкновений, природных и техногенных аварий и катастроф.

Тем более актуальны данные проблемы в Российском государстве, вся история которого образец смещения и противоречивости политических, социально-экономических, национальных, этнических, религиозных интересов. Увы, но и по сей день в нашей общественной жизни немало факторов, предопределяющих использование органами государственной власти чрезвычайных методов управления и режимов в качестве одного из важных элементов правовой политики. Периодически случающиеся происшествия криминального, политического, экологического, техногенного и иного характера отчетливо обозначают необходимость научного анализа чрезвычайных обстоятельств, выступающих в качестве основания для принятия исключительных мер обеспечения безопасности, их соотношения с обычными полномочиями органов власти, исследования специальных политико-правовых режимов, предусматривающих ограничения прав и свобод для преодоления

чрезвычайной обстановки, зачастую вызванной действием не одного, а целой совокупности факторов.

Однако исследований, посвященных общетеоретическому обоснованию научной модели механизма действия права в чрезвычайных ситуациях, до настоящего времени в отечественной науке не проводилось. В связи с этим несомненный практический и теоретический интерес представляет исследование государственно-правового механизма, непосредственно обеспечивающего безопасность при возникновении угрозы чрезвычайной опасности. Особенно важна в случае использования исключительных средств и методов организации и функционирования государственной власти гуманитарная проблематика механизма действия права в чрезвычайных ситуациях. Без ее разрешения невозможно полноценное достижение поставленных и декларируемых в Конституции РФ и законодательных актах целей правового регулирования, в том числе обеспечение прав и свобод человека и гражданина, охрана конституционного строя, защита нравственности, суверенитета и многое другое, что необходимо для обеспечения правопорядка и нормальной жизнедеятельности общества в условиях чрезвычайной ситуации.

Восстановление нормальных условий жизнедеятельности и решение вопросов обеспечения безопасности при чрезвычайных обстоятельствах возможно путем комплексного проведения мероприятий и применения средств не только специально-юридического, но и социально-экономического, политического, идеологического характера. В чрезвычайных ситуациях существование и жизнь отдельной личности обусловлена не столько ее безопасностью, сколько безопасностью социума в целом, в основе которой – взаимосвязь, согласованность и целенаправленность удовлетворения общественных и личных интересов. В этой связи юридической наукой должны быть предложены особые механизмы согласования интересов при чрезвычайных ситуациях как на стадии правотворчества, при формировании общеобязательных нормативных предписаний, так и на стадии

правоприменения при конкретизации этих предписаний относительно специфики возникшей чрезвычайной ситуации. Теоретическая разработка механизма действия права в чрезвычайных обстоятельствах будет способствовать снижению погрешностей в законодательной и правоприменительной практике, повышению их качества и эффективности правового воздействия в кризисных ситуациях.

Сказанное выше обуславливает актуальность темы, необходимость ее научного осмысления.

Степень разработанности темы и теоретическая основа исследования. Тема диссертационного исследования носит комплексный и многоплановый характер. Специфика работы состоит в рассмотрении широкого спектра социально-политических, философских, исторических аспектов механизма действия права при чрезвычайных ситуациях. Общетеоретический аспект исследования обусловил необходимость обращения к научной литературе в области политологии, истории, социальной психологии, философии.

Теоретико-правовую основу исследования составили работы как дореволюционных ученых-юристов, таких как А.С. Алексеев, И.Е. Андреевский, В.М. Гессен, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов, Я.М. Магазинер, И.А. Покровский, Е.Н. Трубецкой, Г.Ф. Шершеневич, так и современных исследователей, а именно: С.С. Алексеева, Л.Д. Воеводина, В.Д. Зорькина, В.Б. Исакова, Д.А. Керимова, С.А. Комарова, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько, В.В. Мамонова, Н.И. Матузова, А.С. Мордовца, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсисянца, В.И. Радченко, И.В. Ростовщикова, И.Н. Сенякина, А.А. Фомина, Б.С. Эбзеева и др.

Существенный вклад в исследование проблем правового регулирования чрезвычайных ситуаций внесли И.В. Гончаров, А.Н. Домрин, Н.Г. Жаворонкова, В.В. Лозбинец, А.В. Мелехин, С.В. Пчелинцев, В.Б. Рушайло, В.Ю. Ухов, Н.Г. Янгол.

Между тем целостного общетеоретического исследования механизма действия права в чрезвычайных ситуациях прежде не проводилось, что предопределяет необходимость выработки на современном этапе развития российского общества действенного государственно-правового механизма охраны прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства в условиях различного рода чрезвычайных ситуаций.

Объектом исследования в рамках диссертации выступает совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере правового обеспечения безопасности, и, прежде всего, та область общественной жизни, которая формируется при чрезвычайных обстоятельствах.

Предмет, цель и задачи исследования. Предметом диссертационного исследования являются общие закономерности формирования и основные направления функционирования государственно-правового механизма в чрезвычайных ситуациях, его структурный и содержательный аспекты, факторы, влияющие на повышение эффективности механизма действия права в условиях чрезвычайной ситуации.

В соответствии с предметом цель работы заключается в комплексном общетеоретическом исследовании механизма действия права в чрезвычайных ситуациях, его структуры и содержания, выявлении проблем функционирования и формулировании на этой основе научно-практических рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- ♦ выявить и классифицировать чрезвычайные обстоятельства как угрозы безопасности личности, общества и государства и объект правового регулирования;
- ♦ разработать научную категорию «механизм действия права в чрезвычайных ситуациях», определить его сущность, структуру и социально-юридическую природу;

- ◆ обосновать необходимость и рассмотреть содержание государственно-правовой политики по обеспечению безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций;
- ◆ проанализировать исторические предпосылки становления и генезис развития правового регулирования чрезвычайных ситуаций в России;
- ◆ рассмотреть принципы и основные направления деятельности органов правового государства и институтов гражданского общества по обеспечению безопасности и согласованию интересов субъектов права в чрезвычайных условиях;
- ◆ изучить правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях;
- ◆ исследовать специфику правовых отношений, возникающих в условиях чрезвычайного правового режима;
- ◆ определить и проанализировать гарантии реализации права граждан на безопасность при чрезвычайных ситуациях;
- ◆ установить факторы, оказывающие влияние на функционирование государственно-правового механизма в экстремальных обстоятельствах, и предложить возможные пути повышения эффективности его действия.

Эмпирическая база исследования представлена Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, подзаконными нормативно-правовыми актами, законами субъектов Российской Федерации, правоприменительной и интерпретационной практикой Конституционного Суда РФ, постановлениями Европейского Суда по правам человека, международно-правовыми документами ООН и Совета Европы в области обеспечения безопасности при чрезвычайных обстоятельствах.

Использованы конституции и иные нормативно-правовые акты Советского государства, Российской империи, некоторых зарубежных государств.

Методологическая основа диссертационного исследования. Обращение к теоретическим, историческим и современным аспектам

механизма действия права в чрезвычайных ситуациях потребовала использование широкого спектра концептуальных подходов и методов, выработанных наукой.

Диалектический метод познания, являющийся всеобщим методом познания действительности и социально-политических процессов, позволил глубоко исследовать теоретические основы правового регулирования при чрезвычайных ситуациях.

Историко-правовой метод способствовал изучению возникновения, становления и развития механизма правового воздействия при чрезвычайных обстоятельствах и его конституционной сущности.

Формально-юридический и сравнительно-правовой методы применялись для исследования и толкования нормативных правовых актов, определения юридических понятий, сопоставления российского и зарубежного законодательства о чрезвычайных ситуациях друг с другом и с международным правом в области прав человека.

С помощью системного метода удалось изучить механизм действия права в чрезвычайных ситуациях как комплексный институт правовой системы государства, интегрировать общетеоретический и отраслевой аспекты формирования и функционирования права в условиях чрезвычайных ситуаций.

В определенном объеме (для анализа эмпирического материала) в работе использовались функциональный, статистический, конкретно-социологический и другие специальные методы.

Использование перечисленных методов позволило комплексно и детально раскрыть объект, провести обобщающий эффективный анализ теоретического, практического и правового материала, а также выработать предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства о чрезвычайных ситуациях и правоприменительной практики в пределах исследуемой темы.

Научная новизна диссертации определяется тем, что в диссертации посредством комплексного анализа теоретических и практических проблем

правового регулирования в чрезвычайных ситуациях разработана общетеоретическая модель механизма действия права в чрезвычайных ситуациях, позволяющая научно обосновать концепцию правовой политики в исследуемой сфере как составную часть государственно-правовой стратегии национальной безопасности России в целом. Впервые в юридической литературе доказываемая научная перспективность и практическая целесообразность интеграции общеправового и отраслевых аспектов правового регулирования деятельности по предотвращению и ликвидации последствий конфликтно-кризисных ситуаций в рамках такой новой теоретико-правовой конструкции как механизм действия права в чрезвычайных ситуациях.

Новаторским характером отличаются положения диссертации, в которых раскрыты сущность и содержание механизма действия права при экстремальных обстоятельствах социального развития, показаны его структура и специфика функционирования, представлена эволюция правового регулирования чрезвычайных ситуаций, проанализированы образующие механизм действия права в условиях чрезвычайных ситуаций специально-юридические, политические, социально-экономические, идеологические средства, выявлены особенности их функционального взаимодействия в зависимости от формы государственно-правового (политического) режима в стране. В диссертации на основе достижений юридической науки, отечественной и зарубежной правотворческой и правоприменительной практики исследуются имеющиеся пробелы и коллизии механизма правового регулирования чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации и определяются пути их преодоления.

Многогранность выбранной темы и непосредственная связь ее с проблемами, существующими в отраслевых юридических науках, обусловили невозможность полного рассмотрения всех аспектов механизма действия права при чрезвычайных ситуациях. Поэтому работа посвящена исследованию наиболее актуальных вопросов общетеоретического характера.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

1. Впервые предлагается общетеоретическая концепция механизма действия права в чрезвычайных ситуациях как самостоятельного государственно-правового комплекса, при моделировании которого дается характеристика роли применяемых в его рамках не только специально-юридических, но и иных общесоциальных средств (политических, социально-экономических, идеологических) предотвращения и преодоления экстремальных (кризисных) ситуаций общественного развития, выявляется динамика взаимодействия согласительных процедур и чрезвычайных средств в зависимости от формы государственно-правового (политического) режима в стране. Аргументируется наличие таких функций механизма действия права в условиях конфликтно-кризисных ситуаций, как правоустановительная, ограничительная, правозапретительная, регулятивная, охранительная, превентивная, стабилизирующая (правовосстановительная).

2. Определяя конституционную сущность механизма действия права при чрезвычайных обстоятельствах, границы и закономерности его функционирования, автором выявляются и анализируются последствия изменений социально-юридической природы государственно-правового механизма регулирования чрезвычайных ситуаций в связи с принятием действующей Конституции РФ и провозглашением России демократическим правовым государством по сравнению с исключительными (чрезвычайными) институтами прошлого: усложнение и изменение его задач и функций, дифференциация социальной базы, усиление его легитимности и появление новых источников авторитетности, постепенное ослабление централизма и авторитаризма в разрешении чрезвычайных ситуаций, повышение саморегуляции и общественного контроля в условиях введения особых (чрезвычайных) режимов, существенные сдвиги во внутренней мотивации правореализационной деятельности как уполномоченных государственных органов, так и граждан и их организаций при чрезвычайных ситуациях.

3. В диссертации формулируется авторское определение чрезвычайной ситуации, выделяются признаки, разграничивающие, с одной стороны, ординарные (стабильные, безопасные) и, с другой стороны, чрезвычайные ситуации, что является необходимой теоретической основой для формирования эффективного механизма правового регулирования в условиях кризисных явлений политического, экономического, природно-техногенного и иного характера, преодоления дестабилизации общественного порядка, обеспечения безопасности прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства. Чрезвычайная ситуация представляет собой внезапно возникшую обстановку, характеризующуюся такими свойствами, как: неопределенность, остроконфликтность, значительные социально-экономические и политические последствия, создающую реальную или потенциальную угрозу для территориальной целостности, суверенитета и основ конституционного строя государства, безопасной жизнедеятельности граждан, препятствующую нормальному функционированию государственных и общественных институтов, требующую задействования в правовой политике чрезвычайных (исключительных) средств государственного управления.

4. На основе проведенного в диссертации анализа системы международного и внутригосударственного регулирования чрезвычайных ситуаций выявляются дефекты их правовой регламентации в современных российских условиях (бессистемность, внутренняя противоречивость, излишняя множественность нормативно-правовых актов, отсутствие универсальных, общепринятых критериев и формулировок определения кризисных ситуаций, расплывчатость мер их локализации и предупреждения, несогласованность терминологии), предлагается совокупность мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование правовой регламентации института безопасности в чрезвычайных ситуациях, отражающих преобразования в социально-политическом, экономическом, правовом развитии страны. В частности, отступая от методологии, применяемой законодателем, и анализируя весь спектр нетипичных ситуаций на предмет систематизации

правового регулирования аномальных условий, отстаивается позиция о целесообразности использования в правотворческой и правоприменительной деятельности объединяющего понятия – «чрезвычайная ситуация».

5. В диссертации определяются факторы, предлагаются критерии оценки, формулируется система мер, направленных на предотвращение злоупотреблений и превышения пределов властных полномочий в чрезвычайных обстоятельствах. Среди последних выделяются: дифференциация и законодательное фиксирование чрезвычайных полномочий; их адекватность целям защиты интересов личности, общества и государства от угрожающей им опасности; регламентация, в том числе и на конституционном уровне, процедурных вопросов, связанных с использованием чрезвычайных средств; обеспечение нормального функционирования законодательных органов в условиях чрезвычайной ситуации; конституционно-правовое закрепление гарантий правового статуса граждан при чрезвычайной ситуации; мониторинг международных организаций и межгосударственных образований за соблюдением юридических процедур обеспечения безопасности при чрезвычайных обстоятельствах; и др. Обосновывается значимость ограничения дискреционных чрезвычайных полномочий для государств переходного типа, где сохраняются авторитарные начала в государственном управлении, налицо неразвитость конституционных и демократических традиций, низок уровень правосознания и правовой культуры.

6. Раскрывается структура механизма, являющегося предметом диссертационного исследования, которая включает в себя следующие элементы: субъекты формирования и осуществления правового регулирования в случае возникновения чрезвычайных ситуаций; система юридических и других социальных средств, методов и способов функционирования субъектов с целью восстановления нормальных условий жизнедеятельности на территории, пострадавшей от чрезвычайной ситуации; объекты правового воздействия в экстремальной ситуации (их многообразие содержится в триаде интересов личности, общества и государства); научные теории, категории,

принципы (доктринальная составляющая механизма действия права при чрезвычайной ситуации); деятельность по обеспечению безопасности и урегулированию конфликтов интересов при чрезвычайных обстоятельствах; критерии оценки эффективности деятельности органов государства, применяющих чрезвычайные правовые средства обеспечения безопасности, и институтов гражданского общества по преодолению последствий и согласованию интересов в условиях чрезвычайной ситуации.

7. Доказывается целесообразность введения в научный оборот и законодательство обобщающего понятия «чрезвычайные (особые) правовые режимы» как родового обозначения всех режимов исключительного правового регулирования в условиях чрезвычайных ситуаций. Чрезвычайный правовой режим представляет собой исключительный порядок функционирования государственного и общественного механизмов, выражающийся в наличии исключений в правовом регулировании при экстраординарных обстоятельствах: установлении ограничений, запретов, возложении дополнительных обязанностей, использовании специальных (чрезвычайно-правовых) средств и способов предупреждения и нейтрализации опасных социально-политических и природно-техногенных факторов. Обосновывается, что исключительные (особые, чрезвычайные) правовые режимы в механизме обеспечения национальной безопасности являются наиболее эффективным средством достижения социально приемлемого уровня безопасности личности и общества, защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя Российской Федерации, профилактики и устранения кризисных (чрезвычайных) обстоятельств.

8. Делается вывод о том, что центральным элементом механизма обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях являются специально-юридические средства. Иные социальные средства, обеспечивающие согласование интересов в условиях острой конфликтной чрезвычайной ситуации, носят вспомогательный характер. В узком понимании механизм действия права при чрезвычайных обстоятельствах – совокупность

исключительных специальных правовых предписаний (нормативных и индивидуальных) и особого рода правоотношений в общем механизме реализации права на территории чрезвычайной ситуации, соединяющих в единую юридическую конструкцию комплекс инструментов и технологий ограничительного правового воздействия. Значимость конституционно-правовой формы социальных отношений в условиях чрезвычайной ситуации обусловлена необходимостью детального правового регулирования вопросов реализации и защиты прав и свобод граждан, с одной стороны, и предоставления исключительных полномочий органам государственной власти, с другой. В условиях действия чрезвычайных режимов правоотношения служат критерием, позволяющим определить, в какой мере нашли отражение в нормах законодательства о чрезвычайных ситуациях и правоприменительной деятельности требования Конституции РФ, цели и задачи правового развития нашего государства.

9. Право граждан на безопасность в чрезвычайных ситуациях определяется в диссертации не только как гарантия, обеспечивающая возможность реализации гражданами принадлежащих им прав и свобод, но и как самостоятельное личное право в системе прав и свобод человека. Обосновывается необходимость его официального признания, несмотря на отсутствие в международных и российских конституционных и правозащитных нормативно-правовых актах институциализации права личности на безопасность. Такое признание позволит придать праву граждан на безопасность в чрезвычайных ситуациях формализованность не только на конституционном, но и отраслевом уровнях, определить его нормативное содержание и пределы, сформулировать гарантии реализации, среди которых в диссертации выделяются и исследуются: конституционная и законодательная регламентация ограничения правового статуса граждан при чрезвычайных обстоятельствах, деятельность судебных органов, парламентский контроль, институты федерального и региональных омбудсменов, СМИ, правозащитные

общественные организации, страховой механизм обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях и др.

10. Аргументируется, что механизм действия права при чрезвычайных обстоятельствах не может полноценно функционировать без внесения ряда изменений, направленных на приведение в соответствие с положениями Конституции законодательства о чрезвычайных ситуациях. В частности, предлагается пересмотреть безусловный запрет на ограничение прав и свобод, гарантированных частью 1 статьи 23, статьями 24, 28, частью 1 статьи 34 Конституции РФ. Для достижения целей использования предупредительно-защитных чрезвычайных мер – обеспечение безопасности граждан, охрана основ конституционного строя и т.п. – в диссертации формулируются критерии определения перечня прав и свобод, подлежащих ограничительному воздействию в условиях чрезвычайной ситуации, проводится их соотношение с юридической природой особых правовых режимов, оценивается возможность реализации правового статуса граждан в условиях чрезвычайной обстановки, вносятся предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, направленные на модернизацию механизма действия права в чрезвычайных ситуациях.

Научная и практическая значимость работы заключается в развитии научного понимания теоретических основ механизма действия права в чрезвычайных ситуациях.

Общеправовой анализ механизма, составляющего предмет диссертации, проведен в органической взаимосвязи с практикой конституционно-правовых, политических, социально-экономических преобразований в современном российском обществе, процессов правотворчества и правореализации. Содержащиеся в диссертации обобщения, выводы и рекомендации призваны способствовать дальнейшему совершенствованию механизма действия права в чрезвычайных ситуациях.

Сформулированные в работе положения дополняют и развивают соответствующие разделы теории государства и права. Проведенное

диссертационное исследование расширяет основания для дальнейших общетеоретических и отраслевых разработок механизма действия права в чрезвычайных ситуациях.

Результаты работы можно использовать в учебном процессе при преподавании курса по теории государства и права, в частности при подготовке лекций, проведении семинарских занятий, написании учебно-методических и научных работ по исследуемой в диссертации проблематике.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации обсуждались на заседаниях кафедры теории государства и права и политологии юридического факультета ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет», отражены в 12 опубликованных работах, в том числе в 4 изданиях, рекомендованных в перечне ВАК, докладывались на научно-практических конференциях, а именно: XI Международной научно-практической конференции «Проблемы методологии правовых научных исследований и экспертиз» (г. Москва, юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2-3 декабря 2010 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, Евразийский научно-исследовательский институт проблем права, 21 февраля 2011 г.), IX Международной научно-практической конференции «Россия – СНГ – Восточная Европа: состояние, проблемы, перспективы» (г. Москва, Московский институт экономики, менеджмента и права, 25 апреля 2011 г.), IV Международной научно-практической конференции «Волжские юридические чтения» (г. Волжский, Волжский гуманитарный институт (филиал) Волгоградского государственного университета, 27-28 мая 2011 г.), Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию судебной реформы «Судебная реформа в современной России: итоги и перспективы» (г. Пенза, Пензенский государственный университет, 20-21 октября 2011г.), Международной научно-практической конференции «Правовые средства обеспечения и защиты прав человека: российский и зарубежный опыт» (г. Пенза, Пензенский филиал

Международной независимой эколого-политологической академии, 20 января 2012 г.), «круглом столе» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» на тему: «Правовая политика: федеральный, региональный и муниципальный уровни» (г. Махачкала, Северо-Кавказский филиал Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, 18 апреля 2012 г.), межрегиональной научно-практической конференции «20 лет Конституции России: институты правового государства, гражданского общества и законотворческий процесс» (г. Пенза, Пензенский государственный университет, Законодательное Собрание Пензенской области, 5 декабря 2013 г.).

Структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ДЕЙСТВИЯ ПРАВА ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

§ 1. Чрезвычайные ситуации как объект правового регулирования

Постсоветская история нашего государства отмечена чередой масштабных и значительных по своим последствиям чрезвычайных событий. Системный кризис, переживаемый российским обществом, актуализирует проблематику анализа безопасности субъектов социальной жизни. Возникающие вновь и вновь экстремальные ситуации в политической, экономической, природно-техногенной сферах стали предметом тревоги и непрекращающихся дискуссий и в общественном массовом сознании, и в органах государственной власти, и в научном сообществе. В результате вопросы обеспечения безопасности относятся сегодня к числу одних из самых злободневных, требующих своего конституционно-правового осмысления и урегулирования¹.

Переходный этап развития любого общества, в том числе и нынешнего российского, предполагает разбалансированность большинства сфер социальных отношений. Вследствие неурегулированности значительной части социально-экономических и политических вопросов довольно часто возникает острая, экстремальная ситуация, для стабилизации которой требуются чрезвычайные организационно-правовые меры, ограничивающие отдельные права и свободы граждан. Использование органами государственной власти Российской Федерации чрезвычайных методов управления и режимов (как набора средств и способов правового регулирования) является сегодня важным элементом правовой политики, направленным на разрешение различных

¹ См.: Воробьев Д.С. Безопасность как категория конституционного права // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2010. – № 3-1. – С. 265-267.

внутренних и международных конфликтов, что обуславливает необходимость и практическую значимость исследования особенностей правового регулирования в условиях различного рода чрезвычайных ситуаций.

Восстановление нормальных условий жизнедеятельности и решение вопросов обеспечения безопасности при чрезвычайных обстоятельствах возможно путем комплексного проведения мероприятий и применения средств не только специально-юридического, но и социально-экономического, политического, идеологического характера. В чрезвычайных ситуациях существование и жизнь отдельной личности обусловлена не столько ее безопасностью, сколько безопасностью социума в целом, в основе которой – взаимосвязь, согласованность и целенаправленность удовлетворения общественных и личных интересов. Тем не менее центральным элементом механизма обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях являются именно специально-юридические средства. Иные социальные средства, обеспечивающие согласование интересов в условиях острой конфликтной чрезвычайной ситуации, носят вспомогательный характер. Более того, зачастую промедление в применении чрезвычайных методов государственно-правового регулирования оборачивается эскалацией конфликта и кризисной обстановки.

Можно по-разному относиться к институту чрезвычайного права (а данный термин получил широкое распространение еще в юридической науке дореволюционного периода в работах многих выдающихся ученых-конституционалистов, теоретиков права, специалистов в области полицейского права¹), формулировать предложения по совершенствованию механизма реализации исключительных мер безопасности. Однако нельзя не учитывать той огромной степени опасности демократическим институтам гражданского общества, которая связана с использованием особых политико-правовых

¹ См., например: Алексеев А.С. Происхождение чрезвычайно-указного права и его политическое значение // Юридический вестник. – 1913. – Кн. I. – М., 1913; Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России: (ст. 87 Осн. зак.): Прил.: I Практика чрезвычайно-указного права в России. II Нормы иностранного права, аналогичные ст. 87-й. – СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1911.

режимов. Преодолевая посредством чрезвычайных средств в рамках права конфликтно-кризисные ситуации, важно не допустить, чтобы централизация власти, столь необходимая для управления чрезвычайной ситуаций, не обернулась в итоге посягательством на конституционный правопорядок и государственно-правовые демократические институты¹. В условиях чрезвычайных ситуаций нередко можно слышать аргументы в пользу сугубо административных, даже силовых, а не правовых методов управления. Суть такой позиции в том, что требуются немедленные и решительные действия, нет времени для соблюдения длительных судебных и правовых процедур, а напротив, дополнительные сверхполномочия органов власти должны быть весьма неопределенны, оставляя свободу маневру. Однако еще И. Кант заметил, что право можно использовать не только в качестве средства предотвращения государственного и личного произвола, но и для посягательства на свободу личности².

В конституциях большинства стран сегодня устанавливаются два режима государственной власти – нормальный (можно сказать обычный) и чрезвычайный³. Использование термина «чрезвычайный» указывает на наличие исключений в правовом регулировании при экстраординарных обстоятельствах посредством особого политико-правового режима (набора методов правового воздействия). Чрезвычайный режим является одной из наиболее ярких разновидностей режима ограничений («режима наибольшего неблагоприятствования»⁴). Такой режим устанавливается в случае, когда нормальное правовое развитие государства больше невозможно. Законодательная регламентация этого режима, в том числе и на конституционном уровне – важный атрибут правового демократического

¹ См.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С. 340.

² См.: Кант И. Соч. Т. 4. – М., 1965. – С. 140.

³ Среди исключений можно привести в качестве примера Конституцию Канады, в которой не регламентируется чрезвычайный режим. См.: Тимошенко И.Г. Правовые институты чрезвычайного режима в Канаде // Право и экономика. – 1996. – № 21-22. – С. 102.

⁴ Косак А.В., Малько А.В. Основы теории правовых режимов // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевой аспекты / Под ред. А.В. Малько и И.С. Барзиловой. – М., 2012. – С. 16.

государства. Э. Форштофф в отмеченной связи справедливо заметил, что «... если нормальное положение уничтожено или ликвидировано ..., то наступает необходимость приниматься за необычные мероприятия, чтобы вернуть упорядоченные конституционные отношения. Конституция может такой случай предусмотреть и предоставить в распоряжение правовые способы ликвидации помех нормальному конституционному положению»¹.

Правовое обеспечение особых полномочий органов государственной власти и их должностных лиц является гарантией их легитимности, выполнения Россией международных обязательств в области прав человека². С функциональной точки зрения тщательный юридический анализ чрезвычайных ситуаций на законодательном уровне способствует их своевременному предупреждению, принятию профилактических мер, направленных на локализацию и разрешение чрезвычайных ситуаций. Как верно указывает Н.Г. Жаворонкова, «рассматривая «право чрезвычайных ситуаций» как право «экстремальное»,... приостанавливающее или даже отменяющее обычные институты права, мы как в зеркале можем увидеть ту ничтожную грань, отделяющую право от бесправия, закон от беззакония»³.

Институт чрезвычайных режимов востребован в государственно-правовом механизме Российской Федерации. Политическое, социальное, экономическое, национально-этническое, религиозное разнообразие является благодатной почвой к тому, чтобы даже из незначительной проблемы разразился серьезный кризис. И такие периодически случающиеся конфликтно-кризисные ситуации криминального, политического, экологического, техногенного и иного характера отчетливо обозначают необходимость теоретико-правового анализа чрезвычайных обстоятельств, выступающих

¹ Цит. по: Галенпольский Ф.С. Вопросы правового регулирования ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения (на примере ФРГ) // Московский журнал международного права. – 1998. – № 4. – С. 26.

² См., например: Хрулева В.В. Безопасность как конституционная категория // Вестник Воронежского института МВД России. – 2009. – № 4. – С. 47-51.

³ Жаворонкова Н.Г. Роль права в обеспечении безопасности при чрезвычайных ситуациях // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2007. – № 3. – С. 195.

основанием для применения чрезвычайно-правовых средств, исследования их соотношения с обычными полномочиями органов государственной власти, изучения особых (исключительных) политико-правовых режимов, предусматривающих ограничения прав и свобод в целях скорейшего и максимально эффективного преодоления чрезвычайной обстановки.

К сожалению, несмотря на предпринимаемые усилия, до сих пор актуальны социально-экономические, политические, правовые предпосылки, обуславливающие необходимость задействования в государственном управлении чрезвычайно-правового механизма. Особенно очевидны предпосылки для использования чрезвычайных мер и методов обеспечения безопасности на примере ситуации, сложившейся сегодня на Северном Кавказе (Дагестан, Ингушетия и др.)¹. Однако главное, пожалуй, в другом. Официальные оценки причин и последствий конфликтных ситуаций свидетельствуют о том, что уроки по-прежнему не извлекаются, и реальных гарантий новых чрезвычайных ситуаций, вспышек дестабилизации и кризиса в стране (в виде террористических актов, массовых беспорядков, природных и техногенных катастроф и т.п.) как не было, так и нет.

За последние годы сформирована объемная нормативно-правовая база во многих сферах общественной жизни, в том числе и в сфере безопасности, где благодаря нормотворческой активности появилось множество национальных и международно-правовых актов. Накопленный за последние два десятилетия обширный нормативно-правовой материал в сфере регулирования безопасности дает даже основания (и вполне обоснованные) для постановки в юридической науке вопроса о конструировании относительно самостоятельной отрасли законодательства – права безопасности². Динамика законодательных основ

¹ См.: Ливеровский А.А. Федеральное вмешательство // Журнал российского права. – 2002. – № 9. – С. 33-41; Нерсисян А.Г. Федеральная интервенция в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Г. Нерсисян; Саратов. гос. юрид. акад. – Саратов, 2012. – С. 3.

² См.: Степанов О.А. Условия формирования права безопасности // Государство и право. – 2007. – № 2. – С. 81-87; Хабачиров М.Л. О формировании международного чрезвычайного права как новой отрасли международного права // Международное право. – 2010. – № 2. – С. 32-35.

обеспечения безопасности представляет собой позитивный процесс, поскольку выражается в таких положительных с точки зрения последующего правоприменения тенденциях, как: увеличение законодательно предусмотренных социально-политических, экономических, природно-техногенных угроз, факторов и предпосылок их образования, объектов защиты в сфере безопасности, а, как следствие – предоставление субъектам обеспечения безопасности широкого выбора правовых средств реагирования на возникающие опасности, в том числе в условиях социальных бедствий и чрезвычайных ситуаций. Нормативная база всех юридических механизмов, в том числе и механизмов, обеспечивающих безопасность при чрезвычайных обстоятельствах, является той объективно необходимой начальной ступенью будущей эффективности действия иных механизмов (правоприменительного, правоохранительного и правозащитного)¹.

Чрезвычайная ситуация – это внезапно возникшая обстановка, характеризующаяся такими свойствами, как: неопределенность, остроконфликтность, значительные социально-экономические и политические последствия, создающая реальную или потенциальную угрозу для территориальной целостности, суверенитета и основ конституционного строя государства, безопасной жизнедеятельности граждан, препятствующая нормальному функционированию государственных институтов, требующая задействования в правовой политике чрезвычайных (исключительных) средств государственного управления. Признаки, выделенные в данном определении, на наш взгляд, отграничивают чрезвычайные ситуации от нормального, стабильного, ординарного течения общественной жизни, что является необходимой теоретической основой для формирования конструкции механизма действия права в условиях экстремальных явлений политического, экономического, природно-техногенного и иного характера.

¹ См.: Фомин А.А., Колоткина О.А. Роль и значение правотворчества в механизме обеспечения права личности на безопасность // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2010. – № 4. – С. 12.

В отличие от чрезвычайных нормальным условиям свойственен оптимальный режим жизнедеятельности государства, общества и граждан, при котором обеспечивается объективно-необходимое соотношение интересов субъектов общественных отношений и гарантируется надлежащая обстановка для их благоприятного развития. Чрезвычайные ситуации, напротив, кардинально изменяют сложившийся общественный порядок, создают нестандартные условия, при которых конституционные процедуры (органы, средства) управления и законодательные нормы не способны обеспечить разрешение кризиса, нормализацию обстановки, обеспечение безопасности граждан и государства. В этом случае должны использоваться средства обеспечения безопасности, специально предназначенные для государственно-правового регулирования на случай чрезвычайных ситуаций. С другой стороны, отсутствие эффективных правовых механизмов оборачивается несвоевременными и ошибочными решениями, усугубляет напряженность в обществе и в целом затрудняет восстановление нормального правопорядка.

Чрезвычайные ситуации образуют сложную систему, их трудно, но можно привести к единому знаменателю, поскольку их возникновение обусловлено разными причинами. Объективная необходимость в использовании чрезвычайных правовых средств определяется, как уже отмечалось выше, широким спектром политических, социально-экономических, правовых, природных, техногенных и иных факторов¹. Войны, региональные, этнические и межнациональные осложнения имеют в свое основе, как правило, социально-политические и экономические конфликты². В качестве повода для возникновения кризисной ситуации нередко является рост уровня

¹ См.: Пятилетов В.В. «Безопасность», «угроза безопасности», «чрезвычайная ситуация»: некоторые проблемы соотношения понятий // Вестник Самарского государственного аэрокосмического университета им. Академика С.П. Королева. – 2009. – Т. 17. – № 1. – С. 201-206.

² См.: Лысюк С.В. Внутригосударственный вооруженный конфликт как объект конституционного права // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2011. – № 1. – С. 13-16.

преступности¹. Причинами технологических аварий и катастроф выступают – низкий уровень технологического потенциала, снижение контроля в производственной сфере². Природа чрезвычайных ситуаций отображается на содержании правовых средств и способов механизма действия права при кризисных ситуациях. Понимание данного факта выступает необходимой предпосылкой сохранения законности и правопорядка при возникновении чрезвычайных обстоятельств, обеспечения правового статуса граждан.

В связи с вышесказанным для формирования общей теории механизма действия права в чрезвычайных ситуациях важно определить легальные факторы, провоцирующие возникновение чрезвычайных ситуаций и нуждающиеся в правовой регламентации. Эти факторы можно условно подразделить на те, которые имеют природно-техногенную природу, и на социальные.

Чрезвычайные ситуации природно-техногенного характера являются, с одной стороны, результатом действия сил природы, которыми человечество еще не в состоянии управлять, а с другой стороны, следствием нарушения естественных или технологических норм в производственных процессах. Вот в результате этого и возникают чрезвычайные ситуации техногенного, экологического или природного характера с человеческими жертвами, нанесением вреда природе, нарушением приемлемых условий для безопасного существования граждан и т.д.

Вторая группа причин связана с обострением социально-политических, в том числе военно-политических, и социально-экономических противоречий как на внутригосударственном, так и международном уровнях. Активизация действия социальных причин чрезвычайных ситуаций обусловлена ухудшением материального положения, социальным расслоением в обществе,

¹ См.: Кирьянов А.Ю. Региональная безопасность в условиях современной России (общеправовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Ю. Кирьянов; Нижегород. акад. МВД России. – Н. Новгород, 2006. – С. 7.

² См.: Велиева Д.С. Система конституционных экологических прав и обязанностей в Российской Федерации. – М., 2009. – С. 8; Вершило Н.Д. Правовая охрана окружающей среды и устойчивое развитие. – Саратов, 2005. – С. 5.

люмпенизацией населения, ростом преступности, усилением политической оппозиции, борьбой за власть и междоусобицами внутри политической элиты и т.п. Эти факторы, как правило, отличаются субъективным характером и могут привести, например, к государственному перевороту, присвоению или незаконному удержанию власти, насильственному изменению общественного строя, террористическим актам, массовым беспорядкам, национальным, конфессиональным и региональным конфликтам, угрожающим правоммерным интересам граждан, нормальному функционированию государственного и общественного механизма.

Если прибегнуть к сравнительно-правовому анализу законодательства зарубежных государств, то можно обнаружить наличие в нем регламентации различного рода особых (чрезвычайных, исключительных) политико-правовых режимов, объединенных общим понятием «чрезвычайная ситуация». Такие режимы именуются, например, как «положение» (собственно чрезвычайное, осадное, военное и т.п.), либо как «состояние» (война, общественная опасность, напряженность, оборона, угроза, бдительность, тревога, экологическая катастрофа, федеральное вмешательство и т.п.)¹.

В российском законодательстве кризисные ситуации также определяются через самые разнообразные правовые термины (в виде чрезвычайной ситуации, угрозы безопасности, чрезвычайного положения, бедствия, стихийного бедствия, аварии, вооруженного нападения, угрозы вооруженного нападения, военного времени, состояния войны, чрезвычайной экологической ситуации, зоны экологического бедствия, угрозы нарушения государственной границы, режима контртеррористической операции и др.)². Отступая от методологии, использованной законодателем, и анализируя весь спектр нетипичных ситуаций

¹ См.: Домрин А.Н. Конституционный институт чрезвычайного положения в зарубежных странах (на примере Великобритании и Индии): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Н. Домрин; Ин-т зак-ва и сравнит. правовед. при Верховном Совете РФ. – М., 1992. – С. 12-13.

² См. подробнее: Громов М.А. О понятии «чрезвычайные правовые режимы», их виды и характеризующие признаки // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 274-275; Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации. – М., 2005.

на предмет систематизации аномальных условий, мы приходим к выводу о целесообразности использования объединяющего понятия – **«чрезвычайная ситуация»**.

Учитывая такую выше охарактеризованную особенность чрезвычайных ситуаций, как их существенную неординарность, на наш взгляд, в зависимости от источника порождения представляется возможным подразделить чрезвычайные ситуации как объект правового регулирования на следующие три разновидности: 1) чрезвычайные ситуации, имеющие межгосударственную природу и связанные с посягательством, нападением, вооруженным конфликтом, иным актом агрессии извне; 2) чрезвычайные ситуации внутригосударственного характера, спровоцированные попытками насильственного изменения конституционного строя, массовыми беспорядками, террористическими актами, межнациональными, межконфессиональными и региональными конфликтами; 3) природно-техногенные чрезвычайные ситуации¹.

Подобная видовая дифференциация конфликтно-кризисных ситуаций имеет значение, прежде всего, с функциональной точки зрения, при формировании механизма их правового регулирования, поскольку позволяет выбирать и использовать, с одной стороны, адекватные, а с другой, конституционные средства обеспечения безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций, направленные на предотвращение и ликвидацию тех обстоятельств, которые послужили причинами и основаниями возникновения особой кризисной ситуации, учитывая при этом специфику и отличительные особенности последней.

¹ В литературе предлагаются и иные разновидности классификации чрезвычайных ситуаций в зависимости от источника происхождения, последствий, масштабов, сфер проявления и других критериев. См., например: Дубовик О.Л. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях / Обеспечение безопасности населения и территорий. – М., 1994. – С. 16-18; Громов М.А., Попов С.Е. О классификации кризисных ситуаций социально-политического и криминального характера // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2007. – № 2. – С. 457-459.

Так, например, в течение длительного периода истории нашей страны военное положение в качестве особого правового режима, устанавливаемого при чрезвычайных обстоятельствах и характеризующегося использованием исключительных мер в целях обеспечения обороны и внешней безопасности государства, могло объявляться не только в случае возникновения военной угрозы (открытия боевых действий), но и по сугубо внутригосударственным причинам (массовые беспорядки, экологические катастрофы и т.п.), подменяя таким образом режимы чрезвычайного положения, стихийного бедствия, чрезвычайной экологической ситуации и др.¹.

После принятия в 1993 г. Конституции РФ такое восприятие режима военного положения и, в частности, отношение к основаниям его введения отвергнуты как неконституционные, противоречащие либеральным ценностям и демократическим приоритетам развития нашего государства². По смыслу действующего в настоящее время законодательства о военном положении³ агрессия или непосредственная угроза агрессии против Российской Федерации являются единственно возможными основаниями для использования на территории России или в отдельных ее местностях военного положения, т.е. имеют исчерпывающий характер и расширительному толкованию не подлежат. Именно такой подход предотвращает саму возможность «легального» задействования армии против собственного народа, обеспечивает становление правового государства и формирование справедливого, демократического законодательства.

¹ См.: Пчелинцев С.В. Об основаниях объявления военного положения в Российской Федерации (теоретические аспекты) // Журнал российского права. – 1998. – № 4/5. – С. 65.

² См.: Боев В.И. Конституционная регламентация правового режима военного времени // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2006. – № 3. – С. 9; Рушайло В.Б. Конституционные и административно-правовые основы содержания режима военного положения в Российской Федерации // Право и политика. – 2003. – № 12. – С. 79-80.

³ См.: ст. 87 Конституции РФ; О военном положении [Текст] : Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. №1-ФКЗ (в ред. от 28.12.2010г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

Законодательство о чрезвычайном положении¹ предусматривает две группы оснований введения режима чрезвычайного положения: 1) социально-политические противоречия (насильственное изменение конституционных основ государственного и общественного строя, захват и присвоение власти, попытки вооруженного мятежа, организация массовых беспорядков, разжигание межнациональных конфликтов и т.п., представляющих угрозу безопасности граждан, общества или государства); 2) природные бедствия, эпидемии, техногенные катастрофы и т.п. Думается, объединение правового регулирования чрезвычайных ситуаций, вызванных принципиально разными основаниями и соответственно предполагающих использование совершенно разных по уровню правоограничений чрезвычайно-правовых средств, является спорным. Поскольку межнациональные конфликты или террористические акты, с одной стороны, а стихийные катастрофы, с другой – это не просто отличные по своей природе явления. Их предотвращение и преодоление требуют от государственных органов и должностных лиц абсолютно разнонаправленных усилий: при обострении социально-политических конфликтов преобладают меры государственного принуждения, при экологических происшествиях – меры социально-экономической защиты. И такое деление в современном обществе, находящемся, образно выражаясь, на пороге «цивилизации технологического риска», имеет особое значение, так как природные бедствия уже давно перестали носить эпизодический характер.

Стремление соединить несоединимое угадывается в целом в законодательстве о безопасности, где в качестве равнозначных объектов правообеспечительной деятельности фигурируют и интересы отдельного человека, и семьи, и государства, и народа, и общества. Так, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»² к предмету правового регулирования настоящего закона отнесены основные

¹ См.: О чрезвычайном положении [Текст] : Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 7.03.2005) // СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

² См.: СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.

принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности. Бесплодность такого отношения к правовому регулированию безопасности в том, что размываются границы правового воздействия, поскольку меры оборонной безопасности имеют мало общего с профилактикой природно-техногенных катастроф или стихийных бедствий. У них отличные правовые режимы, методы и органы государственного управления. Данный подход ведет к «умножению объектов безопасности и элементов ее состава, а также выхолащиванию ее подлинного содержания при акценте на множественность опасностей»¹. В то же время законодатель так переплетает на нормативном уровне основания и ограничения этих совершенно различных по характеру чрезвычайных ситуаций, что их дифференцированная реализация на практике оказывается весьма затруднительной.

Прежде всего, велика опасность применения принудительных чрезвычайных мер безопасности, ограничивающего режима к людям, оказавшимся в ситуации экологического бедствия, техногенной катастрофы, аварии, эпидемии и т.п., что чревато, в свою очередь, неоправданными отступлениями от признанных гарантий в области прав и свобод человека, тогда, когда это вовсе не нужно или нужно не в той степени. Справедливой в этой связи выглядит позиция И.Л. Петрухина, высказанная еще на «заре» демократизации нашей жизни в начале 1990-х гг., о целесообразности создания обособленной нормативно-правовой базы чрезвычайного положения и состояния национального (регионального) бедствия с различным правовым режимом, основаниями и целями применения². Аналогичное мнение отстаивал и А.М. Ларин, который вообще предлагал отказаться от термина «чрезвычайное

¹ Колокольцев В.А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / В.А. Колокольцев; С.-Петербург. ун-т МВД России. – СПб., 2005. – С. 28.

² См.: Петрухин И. Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 48.

положение» при законодательной регламентации чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и т.п. происхождения, а использовать понятия «национального» или «народного бедствия», которые отличаются тем, что акцентируют усилия на защите, охране и восстановлении интересов граждан, социальной помощи им¹. К сожалению, до сих пор эти доводы оказались не услышанными законодателем.

Как видно, практически любой аспект, касающийся механизма действия права в чрезвычайных ситуациях, так или иначе имеет выход на социально-политическую проблематику исследуемой сфере. В России отсутствуют длительные демократические традиции. Долгое время господствовала идея приоритета не закона, а политической и экономической целесообразности. Исторически в нашей стране сильная централизованная власть вызывает поддержку, в общественном менталитете сформировалось доверие к чрезвычайным мерам, провозглашаемым в качестве средства ускорения темпов социальных преобразований и преодоления сопротивления этим преобразованиям консервативных сил. Названные и некоторые другие факторы обуславливают особое место и роль чрезвычайной политики в структуре государственно-правовой политики Российского государства как в прошлом, так и сегодня.

Однако еще Ш. Монтескье предупреждал о тех опасностях гражданскому обществу, которые сопутствуют концентрации и последующему использованию чрезвычайных дискреционных полномочий. Как отмечал Ш. Монтескье, предоставление в республике чрезмерной власти создает гораздо больше возможностей для злоупотребления ею, чем в монархии. Если в монархии государя сдерживают религиозные и нравственные традиции правления, то в республике отсутствуют гарантирующие механизмы противодействия злоупотреблениям чрезвычайной властью².

¹ См.: Ларин А.М. Чрезвычайные ситуации и деятельность правоохранительных органов // Право и чрезвычайные ситуации. – М., 1992. – С. 110.

² См. подробнее: Монтескье Ш. «О духе законов» // Избранные произведения. – М., 1955. – С. 174.

Может возникнуть вопрос: к чему соблюдение сложных формальных бюрократических процедур, когда ситуация кризисная, требующая принятия неотложных, хоть и чрезвычайных мер. С точки зрения общепризнанных, в том числе и в современной России, основополагающих идей и принципов конституционализма подобные аргументы не приемлемы. В чрезвычайной ситуации не должно быть апелляции к фактору внезапности, поскольку это напрямую связано с соблюдением прав человека, обеспечением демократии и законности в стране. В государственно-правовом регулировании чрезвычайных ситуаций не должно быть такой свободы субъективного усмотрения, чтобы это вело к послаблению, игнорированию Конституции и действующего законодательства. И в наши дни справедливыми и актуальными представляются слова, высказанные в начале XX в. о том, что «не в темных и холодных казематах исключительного положения ... воскреснет для новой жизни Россия»¹.

К сожалению, до сих пор сугубо правовые аспекты исследуемой проблематики отодвигаются на второй план. Традиционно в публицистической литературе и научных работах затрагиваются экономические, военные, физические, технические, информационные, экологические, демографические, продовольственные и иные аспекты безопасности. Однако ни одна сфера безопасности не может нормально функционировать без юридического сопровождения, обеспечения в виде качественного законодательного регулирования и эффективного правоприменения. В п. 25. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537², в качестве основного содержания обеспечения национальной безопасности называется поддержание правовых механизмов. В п. 3 ст. 3 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»³ к числу направлений

¹ Гессен В.М. Исключительное положение. – СПб.: Юрид. кн. скл. «Право», 1908. – С. VIII.

² См.: СЗ РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.

³ См.: СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.

деятельности по обеспечению безопасности отнесено правовое регулирование в сфере безопасности. Задача формирования эффективного механизма правового регулирования распространяется на все виды безопасности. Недостаточный учет или даже игнорирование значения роли права в обеспечении безопасности усугубляет проблемы в сфере безопасности, является источником их произвольной интерпретации.

Не являются исключением и чрезвычайные (кризисные) ситуации общественного развития, в условиях которых безопасность граждан и государства в целом обеспечивает, прежде всего, эффективная законодательная база. По этой причине фундаментальное исследование таких базовых вопросов в сфере безопасности, как определение самого понятия законодательства о безопасности, его роль и место в системе действующего законодательства в целом и в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в частности, предмет и методы, используемые в этой отрасли законодательства, анализ с позиции правовой доктрины его отличительных признаков, изучение технико-юридических особенностей и ряда других обладает ключевым значением для совершенствования законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере обеспечения безопасности.

Законодательство о безопасности в чрезвычайных ситуациях представляет собой развивающуюся систему, межотраслевой институт. На конституционном уровне его образуют нормы Основного Закона, регулирующие, прежде всего, базовые, отправные моменты целей, условий и порядка использования режимов чрезвычайного и военного положения (ст.ст. 56, 87, 88, 102, 109 и др.).

Целями объявления режима чрезвычайного положения в части 1 статьи 56 Конституции РФ названы обеспечение безопасности граждан и защита конституционного строя. Как уже отмечалось, наша конституция в этом плане не является исключением из общего ряда конституционных актов многих государств, которые допускают возможность применения органами государства чрезвычайных мер. Как отмечают известные специалисты в области

конституционного права зарубежных стран В.В. Маклаков и Б.А. Страшун, во многих конституциях предусматривается возможность и необходимость в чрезвычайных условиях принятия ограничительных мер в отношении прав и свобод граждан¹. Думается, что такая регламентация абсолютно логична: раз нормальный (обычный) режим функционирования государственного аппарата устанавливается конституцией, точно так же и чрезвычайный (особый) режим должен определяться ею же.

Статья 88 закрепляет полномочие Президента РФ вводить на всей территории страны в целом или на ее части территории режим чрезвычайного положения с обязательным уведомлением Совета Федерации и Государственной Думы. Схожим образом в Конституции регулируются вопросы объявления такого особого правового режима как военное положение в случае совершения агрессии против России или непосредственной угрозы такой агрессии (ч. 2, 3 ст. 87 Конституции РФ).

С учетом президентской формы правления прерогативой в решении вопроса об инициировании процедур чрезвычайного или военного положения наделен Президент РФ. Однако во исполнение конституционного принципа разделения властей (ст. 10 Конституции) утверждение президентского Указа по этому вопросу отнесено к компетенции Совета Федерации (пп. «б», «в» ч. 1 ст. 102). Круг обстоятельств, при наступлении которых Президент вправе воспользоваться институтами исключительного (чрезвычайного или военного) положения, предусмотрены законодательством о чрезвычайном и военном положении. В целях гарантирования нормального функционирования законодательных органов в государстве часть 5 ст. 109 Конституции запрещает распускать Государственную Думу во время объявления в стране чрезвычайного и военного положения.

Важным моментом конституционного регулирования чрезвычайных ситуаций является закрепление гарантий прав и свобод граждан в случае

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. – М., 1995. – С. 121.

использования особых политико-правовых режимов. Конституция РФ в ч. 3 ст. 56 устанавливает список прав и свобод, не подлежащих ограничению даже при чрезвычайном положении. В первую очередь, его образует комплекс личных прав и свобод (на жизнь, достоинство, на неприкосновенность личной, семейной тайны и частной жизни в целом, на жилище, право защищать свою честь и доброе имя, свобода совести, возможность свободно использовать свои способности и имущество в экономических отношениях). В дополнение к данному перечню введение чрезвычайного режима не может выступать в качестве основания для отступления от гарантированных ст. 24 Конституции правил по сбору, хранению, использованию и распространению конфиденциальных сведений. Кроме того, при чрезвычайном положении государством обеспечивается весь комплекс процессуальных гарантий прав человека и гражданина (ст.ст. 46-54). Думается, данный перечень гарантий подлежит расширительному толкованию и применим не только к режиму собственно чрезвычайного положения (как это буквально записано в Конституции), но и распространяется на режим военного положения и иные чрезвычайные (особые, исключительные) правовые режимы.

Несмотря на то, что в Конституции РФ определены самые общие, отправные начала механизма действия права в чрезвычайных ситуациях, их включение в текст Основного Закона, регулирование чрезвычайно-правового режима на уровне конституционных обязательств выступает первостепенной гарантией преодоления кризисной ситуации и ее последствий в рамках «конституционно-правового поля», является функциональным инструментом, направленным против возможных злоупотреблений административными публичными органами предоставленными им дискреционными полномочиями, служит средством охраны и восстановления основных личных, политических, социально-экономических прав, свобод и законных интересов граждан при чрезвычайных ситуациях.

Анализируя правовое обеспечение чрезвычайных режимов организации и функционирования органов государственной власти и институтов гражданского

общества, следует отметить, что хотя ряд социально значимых и необходимых нормативно-правовых актов, относящихся к сфере правового опосредования режимов особого управления, до сих пор еще не приняты, в нашей стране создана правовая база, в основном достаточная для регулирования общественных отношений, складывающихся в условиях экстремальных ситуациях.

На законодательном уровне институт права безопасности в условиях социальных кризисов и чрезвычайных ситуаций образуют сегодня уже несколько десятков федеральных законов. Среди них, прежде всего, следует назвать Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» и Федеральный конституционный закон «О военном положении». Данные конституционные акты являются первыми не только в современный период, но и за всю историю Российского государства законодательными актами, которые представляют собой развернутые правовые акты, детально регламентирующие основания, порядок введения, механизм обеспечения безопасности в условиях чрезвычайного и военного положения. Кроме конституционных актов, законодательство о безопасности в чрезвычайных ситуациях представлено в Федеральных законах «О безопасности»¹, «О полиции», «О федеральной службе безопасности Российской Федерации», «О пожарной безопасности», «О транспортной безопасности», «О техническом регулировании», «О радиационной безопасности», «О безопасности дорожного движения», «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

¹ В правовой литературе этот закон традиционно принято рассматривать в качестве базового в вопросах регулирования безопасности. См., например: Рыбин В.А., Ситковский А.Л. Безопасность личности: правовые основы // Российский следователь. – 2007. – № 13. – С. 33-37; Невский С.А. Обеспечение безопасности личности в России в условиях социально-экономической нестабильности (проблемы, поиски решений) // Общество и право. – 2009. – № 5. – С. 26-31 и др. Однако, на наш взгляд, последняя редакция ФЗ «О безопасности» 2010 г. привела фактически к выхолащиванию его основополагающего характера и превращению его в закон об органах, обеспечивающих безопасность. См. подробнее об этом: Мансуров Г.З. Новый закон о безопасности и старые проблемы законодательства о безопасности // Управленец. – 2011. – № 1-2.

характера», «О безопасности гидротехнических сооружений», «Об обороне», «О государственной границе», «О мобилизационной подготовке и мобилизации», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и др.

Как можно заметить из вышеперечисленного списка, регулирование безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций осуществляется следующим образом: ряд федеральных законов специально посвящены предупреждению и преодолению чрезвычайных ситуаций, другие (и их большинство) содержат отдельные компетенционные, охранительные, регулятивные, процедурные нормы права, действующие при наступлении чрезвычайных обстоятельств¹. Например, п. 7 ст. 83 Трудового кодекса РФ одним из оснований прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, предусматривает «наступление чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению трудовых отношений (военные действия, катастрофа, стихийное бедствие, крупная авария, эпидемия и другие чрезвычайные обстоятельства)».

Огромный пласт нормативной базы механизма правового воздействия при чрезвычайных ситуациях представлен в подзаконных актах – нормативных указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ. В них содержатся нормы как общего, так и специального регулирования при возникновении чрезвычайных происшествий, представляющих угрозу безопасности гражданам или государству в целом. В качестве примера можно привести Указ Президента РФ от 12.05.2009г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», Указ Президента РФ от 30.01.2010г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации», Указ Президента РФ от 31.03.2010г. № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте»;

¹ См.: Мелехин А.В. Проблемы «встроенности» чрезвычайного законодательства в систему законодательства Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2006. – № 4. – С. 5.

Указ Президента РФ от 02.08.2010г. №966 (с изм. от 26.08.2010г.) «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности», Постановление Правительства РФ от 25.04.2012г. № 390 «О противопожарном режиме», Постановление Правительства РФ от 17.02.2000г. № 135 (в ред. от 23.12.2011г.) «Об утверждении Положения об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов», Постановление Правительства РФ от 11.06.1996г. № 693 (в ред. от 22.04.2009г.) «Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"», Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2013г. № 513-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах"» и др.

Ведомственные нормативно-правовые акты, изданные по вопросам реагирования соответствующих министерств и иных федеральных органов исполнительной власти на случай возникновения чрезвычайной ситуации, самый многочисленный и многообразный блок в системе законодательства о безопасности. Наиболее распространенными формами ведомственных актов выступает приказ, инструкция, постановление, положение, устав и некоторые другие¹. Их задача путем конкретизации законов обеспечивать реализацию исполнительно-распорядительной деятельности государственной власти при возникновении чрезвычайной ситуации в конкретных сферах и отраслях государственного управления: в промышленности, на транспорте, в системе здравоохранения, торговли и т.д. Ведомственные акты обязательны для

¹ См. подробнее об актах государственного управления: Строкова О.Г. Приказ как особая разновидность правового акта (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.Г. Строкова; Саратов. гос. акад. права. — Саратов, 2007. — С. 3-11.

исполнения всеми подведомственными организациями, учреждениями, должностными лицами. В качестве примера ведомственных актов, составляющих нормативную основу механизма государственно-правового регулирования в условиях чрезвычайных ситуаций, можно привести распоряжение Ространснадзора от 26.10.2009г. № АК-181-р(фс) (в ред. от 11.02.2010г.) «Об утверждении состава Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности и Положения о Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта», приказ Росархива от 28.03.2001г. № 24 «О введении в действие "Примерной инструкции о порядке работы государственных архивов при чрезвычайных ситуациях"»¹.

Правоотношения, возникающие и функционирующие на территории чрезвычайной ситуации, регулируются не только федеральными, но и региональными нормативно-правовыми актами. Это вытекает из содержания ст. 72 Конституции РФ, согласно которой предметы совместного ведения федеральных и субъектов Федерации органов государственной власти составляют такие вопросы, как обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, защита прав и свобод человека и гражданина. В порядке реализации конституционных предписаний к настоящему времени нормативно-правовые акты, регулирующие чрезвычайные ситуации, приняты и применяются с той или иной степенью эффективности во всех без исключения субъектах Российской Федерации. Например, в Пензенской области действует закон от 12 июля 1999г. (с посл. изм. и доп.) «О защите населения и территорий Пензенской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»². Из подзаконных актов субъектов Федерации можно привести в качестве примера Постановление Правительства Пензенской области от 15

¹ См.: Правовой сайт «Консультант плюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultantplus.ru.

² См.: Официальный сайт Законодательного Собрания Пензенской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.zsro.ru.

ноября 2010 г. № 726-ПП «Об утверждении долгосрочной целевой программы "Система химической и биологической безопасности Пензенской области на 2011-2015 годы"»¹. К сожалению, в законотворческой деятельности субъектов РФ нередко имеет место дублирование, «слепое» копирование федерального законодательства, что, конечно, ни целесообразно, ни эффективно, чревато искажением подлинного смысла федерального акта. Такая практика встречается и в сфере нормотворчества, посвященного вопросам безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций.

В России, как федеративном государстве с его региональными особенностями, проблемы соотношения исключительных предметов ведения федерального центра и субъектов Федерации, с одной стороны, и разграничения полномочий по предметам их совместного ведения, с другой, являются довольно сложными. Смысл федеративной формы государственного устройства заключается в предоставлении органам власти субъектов Федерации достаточно широкого выбора средств правового воздействия на кризисную ситуацию. В то же время за федеральным центром должна сохраняться возможность взять ситуацию под свой контроль, ограничивая полномочия региональной власти. В противном случае, как неоднократно показывала практика, из-за бездействия и нерешительности органов государственной власти субъектов Федерации, а иногда их прямого противодействия федеральному центру не принимаются своевременные меры по наведению общественного порядка, защите основ конституционного строя, обеспечению безопасности граждан при чрезвычайных ситуациях.

В условиях глобализации и интеграции обязательным элементом системы правового регулирования чрезвычайных ситуаций являются международно-правовые акты. Чтобы не повторялись трагические ошибки прошлого, на уровне мирового сообщества сформировалось однозначное понимание важности выработки оснований, процедуры и механизма в целом

¹ См.: Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.garant.ru.

использования во внутригосударственном управлении средств правового принуждения в случае каких-либо особых (чрезвычайных) обстоятельств¹. Основные положения международного регулирования отражены и в ныне действующем законодательстве Российской Федерации. Россия сегодня является неотъемлемой частью мирового сообщества, поэтому международное право входит в качестве органического элемента в ее правовую систему (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). В постсоветский период ратифицированы международно-правовые акты, затрагивающие в том числе отдельные аспекты особых (чрезвычайных) режимов², среди которых отдельно следует выделить Всеобщую декларацию прав человека, положения Международного Пакта о гражданских и политических правах³, Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод⁴. Международное право создает «условия для все более активного использования «правовых образцов» других стран... гармонизации национальных законодательств и тесного переплетения национальных и «внешних» норм»⁵.

Таким образом, чрезвычайные ситуации являются объектом правового регулирования конституционных и иных нормативно-правовых актов, которые: регламентируют особые политико-правовые режимы функционирования органов государственной власти при чрезвычайных обстоятельствах; закрепляют увеличение компетенции (как по кругу полномочий, так и по пределам властной компетенции) государственных органов и должностных лиц для преодоления возникшей чрезвычайной обстановки, в том числе путем

¹ См.: Мелехин А.В. О необходимости формирования единого правового пространства по согласованным действиям стран-членов СНГ в чрезвычайных ситуациях // Международное публичное и частное право. – 2005. – № 6. – С. 39-41; Он же. Международное право как системообразующий источник формирования чрезвычайного законодательства Российской Федерации // Международное и публичное право. – 2005. – № 5. – С. 50-54.

² См. подробнее: Коннов В.А., Лебедь С.В. Международное право и режим чрезвычайного положения: проблемы обеспечения прав человека в условиях внутренней напряженности. – М., 2003.

³ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – №17. – Ст. 291.

⁴ См.: СЗ РФ. – 1998. – № 20. – Ст. 2143.

⁵ Тихомиров Ю.А. Международно-правовые акты: природа и способы влияния // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 103.

создания не предусмотренных Конституцией специальных временных органов государственного управления на территории чрезвычайной ситуации; вводят дополнительные ограничения правового статуса граждан в связи со сложившейся чрезвычайной ситуацией и в то же время очерчивают допустимые рамки таких ограничений и запретов.

Столь широкий перечень нормативных актов, регулирующих сферу безопасности в условиях конфликтно-кризисных ситуаций, обусловлен теми реальными и потенциальными угрозами жизненно важным интересам личности, общества и государства, существующими в нашем обществе, динамикой их влияния на общественные отношения. Законодательные нормы упорядочивают, классифицируют угрозы безопасности, определяют условия и процедурные вопросы особых режимов общественно-политической жизни, предусматривают возможные меры их подавления или предупреждения, устанавливают рамки ограничений прав граждан и объем их дополнительных обязанностей перед государством. Идеальной будет ситуация, когда любое применение чрезвычайных мер для обеспечения безопасности будет осуществляться только на основе правового акта.

В то же время не снимается задача дальнейшего совершенствования законодательной регламентации института безопасности в чрезвычайных ситуациях, принятия ряда дополнительных законов и подзаконных актов, отражающих изменения в социально-политическом, экономическом и правовом развитии страны. Следует согласиться с критической оценкой А.И. Стахова о том, что законодательным актам, охватывающим те или иные виды безопасности, свойственны логичная бессистемность, коллизии, пробелы и противоречивая юридическая природа. Поэтому они не способны обеспечить необходимую детализацию и конкретизацию положений Конституции Российской Федерации о безопасности в правоприменительной практике¹.

¹ Стахов А.И. Безопасность в правовой системе Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2005. – № 3. – С. 41, 42.

На наш взгляд, сегодня, когда утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.¹, представляющая собой официально признанную систему стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу, должен быть ускорен процесс по принятию законов, продолжающих тенденцию специализированного регулирования отдельных сфер обеспечения безопасности (экологической, военной, информационной, продовольственной², т.д.). Без такой специализации едва ли можно достичь необходимую целостность, непротиворечивость и беспробельность правового регулирования отдельных сфер безопасности, выявления там конкретных угроз безопасности личности, общества и государства, наполнения их унифицированным юридическим содержанием применительно к чрезвычайным ситуациям.

Чтобы в условиях экстремальной ситуации оставаться действенным, законодательство о безопасности должно удовлетворять критериям ясности и понятности языка изложения норм права. В этой связи показателем качества правотворческой деятельности и, соответственно, неизменным фактором эффективности законодательства выступает степень совершенства юридической техники, призванной обеспечить соответствие текстуального и реального выражения государственной воли в нормативно-правовом акте, чтобы исключить всякую возможность их двусмысленного толкования. Дискуссия об определенности законов ведется со времени появления закона³. Принцип правовой определенности предполагает стабильность правового регулирования и существующих правоотношений.

¹ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Текст] : Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 // СЗ РФ. – 2009. – №20. – Ст. 2444.

² Вместо закона 1 февраля 2010 г. Указом Президента РФ была утверждена Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. В данном документе нашли развитие положения п. 49, 50 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.

³ См. подробнее: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. – М., 1998.

Данная характеристика корреспондирует требованию о точности и конкретности изложения правовых норм с целью обеспечения предсказуемости последствий любого правового акта, а участникам любых правоотношений – гарантированности их правового статуса¹.

К сожалению, современное правовое регулирование чрезвычайных ситуаций не отвечает этим требованиям, характеризуется бессистемностью, внутренней противоречивостью, излишней множественностью нормативно-правовых актов². Нет универсальности в формулировке самого понятия кризисных ситуаций и критериев их определения, наблюдаются расплывчатость в мерах их локализации и предупреждения, имеются разночтения и несогласованность терминологии в текстах законов. В итоге чрезвычайные нормативно-правовые акты не достигают тех целей, которые, естественно, ставились перед ними как потенциальными регуляторами общественных отношений³.

В довольно близких значениях, а порой и в качестве синонимов, без понятного их разграничения используются такие термины, как: «чрезвычайная ситуация», «чрезвычайное положение», «военное положение», «состояние войны», «чрезвычайная экологическая ситуация», «стихийное бедствие», «зона экологического бедствия», «угроза безопасности» и др.⁴ В законодательстве нет не только терминологического единства в определении чрезвычайных ситуаций, но и не выстроена их иерархия. Данный недостаток является особенно заметным при сравнении российского законодательства о безопасности с законодательством других стран, например стран СНГ (Закон

¹ См.: Шабалина Я.М. Принцип правовой определенности в практике Европейского Суда по правам человека // Российское правосудие. – 2011. – № 8. – С. 70.

² См.: Мелехин А.В. Системность как необходимый фактор эффективности действия чрезвычайного законодательства // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 2. – С. 20.

³ См.: Болдырев С.Н. Некоторые проблемы использования потенциала юридической техники // Юристъ-Правоведъ. – 2011. – № 1. – С. 17.

⁴ См.: Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06 / Н.Г. Жаворонкова; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2007. – С. 9.

Азербайджанской Республики от 29 июня 2004 г. «О национальной безопасности», Закон Украины от 19 июня 2003 г. «Об основах национальной безопасности Украины», Закон Республики Казахстан от 26 июня 1998 г. (в ред. от 14 октября 2005 г.) «О национальной безопасности Республики Казахстан» и др.)¹.

Без достижения точности и однозначности терминов, особенно когда это касается центральных, стречневых понятий, невозможно добиться определенности и эффективности правового регулирования. Обозначенная проблема не относится к числу сугубо академических. В зависимости от того, какие ситуации оцениваются в законодательстве как чрезвычайные, насколько адекватно регламентированы основания их возникновения и урегулирован порядок государственно-правового воздействия в условиях чрезвычайной ситуации, во многом зависит эффективность государственно-правовой политики в вопросах предотвращения и преодоления чрезвычайных ситуаций.

Правовое обеспечение безопасности в условиях чрезвычайной ситуации должно быть детальным и всесторонним, охватывать весь комплекс связанных с возникновением и преодолением чрезвычайной ситуации вопросов: основные понятия, применяемые в рассматриваемой сфере, объекты безопасности и субъекты ее обеспечения, принципы обеспечения безопасности в чрезвычайной ситуации, ключевые функции в сфере обеспечения безопасности, компетенция органов и должностных лиц в условиях чрезвычайной обстановки, разграничение полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти. Важность такой всесторонней законодательной регламентации обусловливается сложной природой экстремальных ситуаций, большим числом органов, ответственных за обеспечение безопасности и наделенных полномочиями по принятию чрезвычайных решений.

¹ См.: Камолович Н.Д. Соотношение содержания правовых режимов чрезвычайного положения и контртеррористической операции в Российской Федерации и республики Таджикистан // Международное публичное и частное право. – 2011. – № 1. – С. 37-39; Редкоус В.М. Общая характеристика Закона Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» // Право и государство. – 2008. – № 3. – С. 179.

Разбалансированность и пробельность законодательного регулирования обеспечения безопасности в исключительных чрезвычайных ситуациях создает опасность возврата к трагическим страницам истории. Это особенно важно для переходных стран, где сильны идеи тоталитаризма и имперские амбиции, слабы конституционные и демократические традиции, низка правовая культура. Прикрываясь лозунгами «безопасности государства» от внутренних или внешних врагов осуществляются планы по подавлению политической оппозиции, устранению демократических государственно-правовых институтов, происходит посягательство на свободу гражданского общества. Свобода толкования термина «безопасность» может оказаться благодатной почвой для принятия административных решений, ведущих к ущемлению гражданских прав и свобод в условиях чрезвычайной ситуации.

Поэтому конституционная и законодательная регламентация мер безопасности – это надежный механизм реализации и защиты интересов социума, позволяющий государству своевременно предотвращать возникновение и разрешать в рамках «правового поля» социальные конфликты и кризисные ситуации. Как верно отмечает В.Д. Зорькин, «Конституция является барьером для волюнтаризма субъектов политической и экономической власти и всех других лиц... призвана обеспечить стабильность и динамизм страны»¹. Формирование совершенного, беспробельного, непротиворечивого механизма действия права при чрезвычайных ситуациях будет способствовать решению многих важных и актуальных в современном российском обществе проблем. Для того чтобы обеспечить эффективность чрезвычайных методов государственно-правового регулирования, не допустить властных злоупотреблений и гарантировать защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану правопорядка, механизм действия права при чрезвычайных ситуациях должен иметь демократическую законодательную базу, не противоречить конституционным положениям и международно-правовым принципам.

¹ Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. – М., 2011. – С. 5.

§ 2. Понятие механизма действия права в чрезвычайных ситуациях и его конституционная сущность

Говоря о безопасности в условиях чрезвычайных происшествий как о положительном понятии, смысл которого не сводится лишь к статичному пониманию безопасности как отсутствию тех или иных опасностей (угроз), а характеризуется динамичным содержанием, необходимо рассмотреть безопасность не только в ее отношении к охраняемым субъектам или объектам, соответствующим угрозам и сферам деятельности, но и как совокупность средств и методов, при помощи которых достигается, сохраняется и обеспечивается безопасное состояние при чрезвычайных ситуациях. Зарубежный и отечественный опыт показывает, что обеспечение безопасности не может быть одноразовым актом. Это непрерывный процесс, заключающийся в обосновании и реализации наиболее оптимальных методов, способов и путей совершенствования и развития механизма обеспечения безопасности, непрерывном контроле, выявлении слабых мест, потенциальных опасностей и угроз, в том числе чрезвычайного характера.

В современном обществе потребность в безопасности обеспечивается как на международном, так и внутригосударственном уровне, прежде всего, посредством действия права. С его помощью регламентируются критерии безопасности, вырабатывается механизм обеспечения безопасности в сфере экономики, политики, экологии, общественного порядка и т.д. Юридическая составляющая выступает ключевым звеном механизма обеспечения национальной безопасности. В связи с этим назрела необходимость интенсификации исследований процесса действия права при чрезвычайных обстоятельствах, разработки целостной научной концепции правореализационного механизма в условиях чрезвычайных ситуаций.

Рассмотрение сквозь призму «механизма» тех или иных социальных процессов или видов деятельности связано с тем, чтобы продемонстрировать комплексный, многоступенчатый характер их функционирования с целью

достижения конкретных результатов. В словарях иностранных слов, толковых словарях русского языка термин «механизм» (от греч. *mechanē* – орудие, машина) означает нечто сложно устроенное, образуемое множеством элементов (т.е. система) и при этом находящееся в постоянном развитии, направленное на получение определенных запланированных целей, оцениваемое с точки зрения эффективности и целесообразности, поддающееся изменению и усовершенствованию¹.

Различного рода конструкции с использованием слова «механизм» укоренились и в понятийно-категориальном аппарате правовой науки. В правовых исследованиях под механизмом, как правило, в соответствии с общепринятым смыслом понимается некая система действий, разворачивающихся в строго определенном порядке². Как верно пишет К.В. Шундигов, с позиции юридической науки «любой правовой механизм – это комплекс юридических средств, последовательно организованных и действующих поэтапно по определенной нормативно заданной схеме. Все элементы правового механизма находятся в логической взаимосвязи»³.

Самой распространенной и одновременно общей из таких конструкций, содержащих в своем названии понятие «механизм», выступает категория «механизм правового регулирования». С.С. Алексеев под механизмом правового регулирования понимает взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения⁴. А.В. Малько определяет механизм правового регулирования как систему правовых средств, организованных

¹ См.: Словарь иностранных слов. – М., 1989. – С. 316; Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1997. – С. 354.

² См.: Босхомджиева Г.Г. Конституционно-правовой механизм обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.Г. Босхомджиева; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2007. – С. 58.

³ Шундигов К.В. Правовые механизмы: постановка проблемы // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2002. – № 3. – С. 83.

⁴ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М., 1966. – С.30.

наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права¹.

В рамках механизма правового регулирования в юридической литературе выделяются различного рода «субмеханизмы» такие, например, как механизм обеспечения законности и правопорядка, механизм правотворчества, механизм реализации права, механизм государственного управления, механизм формирования правомерного поведения, механизм правозащитного регулирования и т.д.²

Наибольшее распространение получила категория «механизм» как отражение деятельности государственных и общественных структур по охране и защите прав и свобод граждан. В частности, в правовых исследованиях встречаются конструкции «механизм обеспечения»³, «механизм реализации»⁴, «механизм гарантирования реализации»⁵, «механизм охраны»⁶, «механизм

¹ См.: Малько А.В. Механизм правового регулирования // Правоведение. – 1996. – № 3. – С.58.

² См.: Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. – М., 1977; Кошарский Д.А. Права человека и механизм их реализации (теоретико-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д.А. Кошарский; Волгоград. акад. МВД РФ. – Волгоград, 2005; Нурпеисов Е.К. Механизм формирования правомерного поведения личности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.К. Нурпеисов; Ин-т гос-ва и права Акад. наук СССР. – М., 1980; Сапун В.А. Механизм реализации советского права // Правоведение. – 1988. – № 1; Ушамирский А.Э. Механизм реализации субъективных прав военнослужащих в России (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Э. Ушамирский; Волгогр. акад. МВД России. – Волгоград, 2006; Хижняк В.С. Право человека на информацию: механизм реализации. – Саратов, 1998.

³ См.: Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. – Уфа, 1991.

⁴ См.: Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть. – М., 1994. – С. 70; Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. – Волгоград, 1997. – С. 59-77.

⁵ См.: Белоусов Д.В. Судебная защита в механизме гарантирования прав и свобод (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.В. Белоусов; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М., 2008. – С. 9-11; Синюкова Т.В. Юридические гарантии реализации прав и обязанностей советских граждан (вопросы теории): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т.В. Синюкова; Свердл. юрид. ин-т им. Р.А. Руденко. – Свердловск, 1986. – С. 12-18.

⁶ См.: Охранительный механизм в правовой системе социализма. – Красноярск, 1989; Масликов И.С. Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.С. Масликов; НИИ укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ. – М., 1997; и др.

защиты»¹. В научный оборот введены, например, понятия «социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина»², «механизма социально-правовой защиты конституционных прав, свобод и интересов граждан»³. Как отмечают С.А. Комаров и И.В. Ростовщиков, «... термин «механизм» изначально стал использоваться в юридической литературе потому, что субъективные права ... почти всегда реализуются в определенном порядке при прямом или косвенном воздействии факторов правового и неправового характера»⁴.

В целом можно констатировать, что в контексте исследования понятия механизма действия права в чрезвычайных ситуациях термин «механизм» означает законодательно установленную последовательность специально-юридического воздействия на общественные отношения и отражает инструментально-процедурные аспекты механизма реализации (действия) права в условиях чрезвычайной обстановки. «Механизм действия права, – писал академик РАН В.С. Нерсисянц, – это механизм абстрактно-всеобщей правовой регуляции, конкретизированный и индивидуализированный применительно к конкретно-определенному случаю (и форме) проявления юридической силы действующего права»⁵.

Для целей настоящего диссертационного исследования общетеоретических основ (именно общетеоретических, а не узко отраслевых) механизма действия права в чрезвычайных ситуациях более приемлемым с методологической точки зрения представляется понимание механизма действия

¹ См.: Права человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. – М., 1999. – С. 4; Защита прав человека в современном мире / Под ред. И.А. Ледаха. – М., 1993. – С. 2; Урываев А.В. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Урываев; Саратов. гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского. – Саратов, 2009. – С. 26.

² См.: Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. – Саратов, 1996. – С. 85.

³ Глушченко П.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (теория и практика). – СПб., 1998. – С. 59.

⁴ Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. – СПб., 2002. – С. 103.

⁵ Нерсисянц В.С. Понятие, механизм и эффективность действия права // Общая теория государства и права. – М., 1999. – С. 477.

права, предложенное В.И. Гойманом. Механизм действия права им определяется как «сложно организованная система социально-правовых средств (принципов, предписаний, институтов, действий или мер социального и юридического свойства), рассматриваемая в единстве и во взаимосвязи с социальной деятельностью людей, их интересами и потребностями и связанная с обеспечением (направлением, подчинением, поощрением) достижения целей этой деятельности в определенных общественных условиях и конструктивными (правовыми) способами»¹.

Такой подход к пониманию механизма действия права в отличие от распространенного в юридической литературе мнения по этому вопросу не сводит его (механизм) исключительно к специально-правовым средствам (как, например, в науке административного права), а интегрирует все возможные аспекты, отражающие государственно-правовое развитие в современной России, – политический, социально-экономический, идеологический и, конечно же, собственно юридический. «В комплексном исследовании механизма действия Конституции, – пишет В.О. Лучин, – должны быть в полной мере использованы как традиционные подходы (анализ форм, способов реализации, конституционных правоотношений, т.е. собственно юридический аппарат), так и конкретная социальная практика, анализ общественных процессов, изучение социальных факторов, обуславливающих действие Конституции в целом, отдельных ее институтов и норм, в частности»².

Базируясь на этих методологических и теоретико-концептуальных положениях, перейдем к определению понятия «механизм действия права в чрезвычайных ситуациях» и выявлению его конституционной сущности.

Научно-практическая значимость исследования проблем правового регулирования организации и функционирования органов государственной власти, с одной стороны, и гарантий полноценной охраны конституционных

¹ Гойман В.И. Механизм действия права в кн.: Действие права (методологический анализ). – М., 1992. – С. 119.

² Лучин В.О. «Действие» и «реализация» Конституции. В кн.: Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 60.

прав, свобод и законных интересов граждан, с другой, при возникновении чрезвычайных обстоятельств объясняется, во-первых, неослабевающими процессами дестабилизации общественно-политической жизни в современной России, не утихающей волной экстремизма и национализма, активизацией оппозиционных настроений в российском обществе; во-вторых, необходимостью разрешения возникающих социальных конфликтов в рамках «правового поля»; в-третьих, недостаточной определенностью позиции как в теории, так и на практике по вопросу о допустимости государственно-правовых средств воздействия в условиях кризисных ситуаций, о пределах предмета государственно-правового регулирования при чрезвычайных обстоятельствах.

Между тем размытость представлений о природе механизма действия права в чрезвычайных ситуациях социально-политического и экономического развития нынешнего российского общества неизбежно создает условия для крайне опасных тенденций в виде нарушений и злоупотреблений. Поэтому задача дальнейшей разработки проблем государственно-правового механизма разрешения и преодоления социальных катаклизмов не потеряла своей актуальности¹. Тот факт, что различного рода противоречия и социальные конфликты являются сегодня во многом закономерными, а потому неизбежными, обуславливает необходимость серьезного, основательного, досконального изучения особенностей задач и сферы реализации чрезвычайных правовых средств, образующих механизм обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях, определения их места, роли и значения в общем механизме государственно-правового регулирования процессов государственной и общественной жизни. Реальная безопасность может быть обеспечена лишь при комплексном использовании всего арсенала имеющихся в распоряжении государства сил и средств, причем оптимальный эффект

¹ См., например: Широбоков С.А. Некоторые направления исследований конституционно-правового механизма взаимодействия человека и государства и отдельные вопросы безопасности личности при реализации прав демократии // Актуальные проблемы российского права. – 2008. – № 2. – С. 45-50.

достигается тогда, когда все используемые силы, средства и методы объединяются в единый, целостный механизм¹.

Особые свойства и регулятивная роль юридических средств, действующих при чрезвычайных обстоятельствах, позволяют говорить о наличии в рамках механизма правового регулирования относительно самостоятельного регулятивного комплекса – механизма действия права в чрезвычайных ситуациях. Его содержательная характеристика позволяет: во-первых, четко определить место каждого средства чрезвычайного-правового регулирования в системе правовых средств государства; во-вторых, научно познать функциональную специфику различных чрезвычайного-правовых средств в правовой политике государства в целом; в-третьих, точно очертить границы и пределы регулятивного воздействия исключительных (чрезвычайно-правовых) средств на индивидуальную свободу граждан; в-четвертых, определить основные направления совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов в сфере эффективного предупреждения, разрешения и преодоления кризисных ситуаций.

Существование в государственно-правовой системе института правового регулирования при чрезвычайных ситуациях обусловлено объективными факторами природного характера (катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и т.п.), либо социально-политическими или экономическими противоречиями (террористическими актами, межнациональными конфликтами, массовыми беспорядками, трудовыми конфликтами и т.п.), представляющими опасность основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам граждан, обеспечению обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции РФ). Обычных форм правового воздействия оказывается недостаточно для их

¹ См.: Калина Е.С. Государственно-правовой механизм обеспечения права на безопасность личности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Е.С. Калина; Юж.-Ур. гос. ун-т. – Челябинск, 2004. – С. 35.

разрешения и преодоления вызываемых ими негативных последствий социального развития, а требуется использование чрезвычайных правовых средств.

Если отталкиваться от общепринятого как на доктринальном, так и законодательном уровнях понимания национальной безопасности как состояния защищенности национальных интересов¹, то можно констатировать, что институт чрезвычайного права служит выполнению обозначенной задачи обеспечения национальной безопасности, поскольку регламентируемые им специальные режимы позволяют комплексно противодействовать чрезвычайным обстоятельствам, характеризующимся высоким уровнем опасности интересам личности, общества, государства². Национальные интересы как объект государственно-правовой охраны в условиях чрезвычайных ситуаций заключаются в обеспечении стабильного функционирования государственных и общественных институтов, неприкосновенности основ конституционного строя, предотвращении в социальных отношениях острых конфронтаций, защите государственного суверенитета и территории страны, обеспечении конституционности законодательства и правоприменительной практики, устранении факторов, провоцирующих распространение экстремистских, этносепаратистских, межэтнических, религиозных конфликтов, террористических актов, предупреждении природно-техногенных аварий и катастроф, защите от их последствий и т.п.³. Непосредственным объектом механизма действия права при чрезвычайных ситуациях является общественная безопасность⁴.

¹ См., например: п. 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

² См.: Ухов В.Ю. Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / В.Ю. Ухов; Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД РФ. – М., 2008. – С. 6, 34.

³ См. подробнее: Харabet К.В. Некоторые вопросы устойчивого развития государства и предупреждения правонарушений в свете стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Российская юстиция. – 2009. – № 7. – С. 10-13.

⁴ См.: Волкова Н.С. Общественная безопасность и законодательство о правах человека // Журнал российского права. – 2005. – № 2. – С. 93-100; Рушайло В.Б. Общественная безопасность как объект специального режимного регулирования // Право и политика. –

Функционирование государственного механизма в условиях экстремальных ситуаций осложнено серьезными проблемами и предполагает принятие экстренных, порой попирающих интересы и свободу отдельных граждан во имя общего блага, поэтому обязательно регламентированных правом мер. Реализация этих экстренных (исключительных, чрезвычайных) средств в рамках вводимого особого политико-правового режима – контртеррористической операции, чрезвычайного (исключительного, военного, осадного) положения, стихийного бедствия, состояния войны и т.п. является вполне легитимным в ряду имеющихся в распоряжении государства организационно-правовых средств преодоления социальных катаклизмов и возвращения под контроль властных структур общественно-политической обстановки в стране в целом или на отдельных территориях.

Поэтому не нужно воспринимать институт чрезвычайного регулирования в качестве чужеродного, выпадающего из конституционно-правовой системы, противоречащего принципам права (гуманизма, равноправия, демократизма и т.п.) и оправдывающее свое существование исключительно практической необходимостью. Задействование в правовой политике государства чрезвычайных правовых средств продиктовано стремлением мобилизовать необходимые ресурсы для недопущения анархии в условиях возникшей чрезвычайной ситуации, ее преодоления, защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

В контексте вышесказанного напрашивается вывод о том, что с точки зрения своей конституционной природы механизм действия права в условиях социальных бедствий и кризисных ситуаций – органическая составная часть правовой системы Российской Федерации. А вот применение чрезвычайных средств, введение особого правового режима, действительно, содержит исключительный момент, связано с определенным социальным отклонением и

2004. – № 3. – С. 92-97; Туманов Г.А., Фризко В.И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 19-27.

представляет собой аномальное для общественного развития явление. Оптимальным является положение, при котором кризисные, экстремальные ситуации, как и необходимость в применении чрезвычайного государственно-правового механизма, будут возникать как можно реже в российском государстве.

Одна из важнейших функций института исключительных режимов в обеспечении безопасности проявляется в том, что составляющие его нормы выступают критерием определения правомерности предпринимаемых органами власти действий в кризисных ситуациях, служат непреодолимым препятствием для их произвола, не допускают перерастания временного особого режима в авторитарный режим, а то и в настоящую диктатуру¹. Существование демократического социально справедливого, адекватно отражающего баланс интересов и потребностей граждан и государства правового механизма обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях является «лакмусовой бумажкой» степени демократизма государственной и общественной жизни.

Однако такое отношение к механизму чрезвычайного государственного управления сложилось не сразу. Первоначально и вплоть до последнего времени чрезвычайный механизм воспринимался и властью и населением именно как особая форма диктата, главная цель которого – подавление политической оппозиции и прямого неподчинения народных масс власти. Уже во времена Римской республики сенат в особых чрезвычайных ситуациях неоднократно наделял высших магистров правом использовать любые средства, в том числе и неконституционные, для того, чтобы обеспечить сохранение существующего политического режима². Облечение этих зачатков современного института чрезвычайного положения в более совершенные

¹ См.: Алешин В.В. Правовые основы использования исключительных режимов в обеспечении безопасности Российской Федерации // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2006. – № 2. – С. 201; Радченко В.И. Чрезвычайное и военное положение в России (конституционно-правовые проблемы) // Вестник Саратовской государственной академии права. – 1998. – № 3. – С. 118.

² См.: Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. – 1994. – № 6. – С. 33.

юридически значимые формы и придание ему в государственной практике большинства стран постоянного элемента правовой системы относится ко времени революционных событий XVIII-XIX вв. – времени начала передела мира и собственности, обострения классовых противоречий.

Логично в этой связи, что первый успешный опыт применения института чрезвычайного положения в современном его понимании имел место во Франции в ходе буржуазной революции 1789 г. и последующих революционных изменений общественного строя XIX вв. В одной из своих работ К. Маркс с иронией отмечал, что «республиканцы» (видимо имея ввиду то, что главным лозунгом Французской революции были слова о свободе, равенстве и братстве) изобрели осадное положение, с постоянной периодичностью используемое в революционных чрезвычайных кризисных событиях¹. Реализация такой специальной процедуры в случае возникновения острой кризисной ситуации освобождало органы власти от необходимости соблюдения требований законности. При этом применение чрезвычайного института, по сути «узаконенной диктатуры», оправдывалось обеспечением безопасности и защитой высших интересов нации, что, однако, не препятствовало использовать его (один из первых и ярких примеров террора во имя народа и революции – якобинская диктатура 1793-1794гг. во Франции) для уничтожения неугодных политических противников.

Обоснованием использования исключительных средств в условиях различного рода кризисных ситуаций общественного развития являются доводы о приоритете государственной необходимости и общественных интересов, которые в экстремальных условиях оказываются важнее индивидуальных, личных интересов и потребностей. Если при нормальных обстоятельствах государственной и общественной жизни демократическая власть свято чтит свободу своих граждан или подданных, то при исключительных обстоятельствах свобода приносится в жертву интересам

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // Собр. Соч. – Т. 8. – С. 135.

общественной и государственной безопасности¹. Очень справедливым представляется анализ социально-юридической природы рассматриваемого механизма, проведенный еще Ш. Монтескье, который указывал на то, что для сохранения в обществе свободы для всех законы должны позволять ограничения личной свободы в условиях чрезвычайных обстоятельств². И в этом не стоит искать противоречий с идеями правового государства. Один из сторонников теории правового государства, известнейший правовед конца XIX – начала XX Н.М. Коркунов, конкретизируя мысль Ш. Монтескье, писал, что в случае возникновения угрозы целостности, независимости, безопасности государства недостаточно ординарных полицейских мер, а необходимо использование исключительных мер, связанных с ограничением личной свободы³.

К сожалению, в общественной практике человечества немало печальных примеров, когда прикрываясь подобными соображениями и аргументами, «машина» государственного принуждения использовала чрезвычайные средства для удовлетворения своих узкоклассовых, корпоративных целей, несмотря на формальное разделение властей, все три ветви власти (и законодательная, и исполнительная, и судебная) объединяются едиными интересами, для того чтобы творить произвол. И тогда необходимость обеспечения государственных интересов является лишь предлогом и теоретическим оправданием государственной тирании и страшных репрессий, при которых отрицаются жизнь, свобода, безопасность людей. Не случайно в этой связи, упоминавшиеся выше международные акты самого высокого ранга устанавливают, что каким бы ни был характер исключительных обстоятельств, какие бы социально значимые последствия они за собой не влекли (война или угроза ее начала, обострение внутренней политической нестабильности или

¹ См.: Гессен В.М. Исключительное положение. – СПб., 1908. – С. 109.

² Монтескье Ш. Избранные произведения. – М., 1955. – С. 330-331.

³ См.: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / Сост. Ю.Н. Старилов. – Воронеж, 1999. – С. 283.

любая другая чрезвычайная обстановка), они не могут оправдывать жестокое бесчеловечное или унижающее достоинство обращение.

В современном мире наличие таких организационно-правовых средств обеспечения безопасности личности, общества и государства как особые правовые режимы жизнедеятельности населения, территорий и объектов (режимы чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции и т.п.) являются неотъемлемой частью конституционного законодательства большинства государств независимо от формы правления. Вместе с тем в зависимости от типа государственно-правового (политического) режима, тех преобладающих методов, которыми осуществляется политическая власть, различны место и объем особых (исключительных) средств в правовой системе государства. При авторитарных режимах чрезвычайный характер имеет почти все законодательство, относящееся к сфере государственного управления, взаимоотношения государства и граждан, институты уголовного права, которые отвечают за борьбу с преступлениями политической направленности (против государственной власти, управления, общественного порядка и т.п.). Причем исключительный, особый, жесткий, в известном смысле, даже жестокий политико-правовой режим в таких странах функционирует на постоянной основе¹.

Особенно присуща подобная практика переходным режимам, формирующим как следствие государственного переворота и прихода к власти радикальной оппозиции. В современном мире весьма распространены диктаторские режимы в так называемых «банановых республиках», образующиеся в результате военных переворотов. Эти режимы характеризуются приостановлением действия Конституции или объявлением о полной смене конституционного строя, в частности, осуществлением роспуска представительных органов власти, запрете функционирования демократических

¹ См.: Троицкий С.В. Акты чрезвычайного законодательства в Шри-Ланке // Источники права. – М., 1985. – С. 117.

организаций гражданского общества, а вся полнота власти в центре и на местах сосредотачивается в руках армии.

В демократических государствах особым политическим режимам придан характер конституционного института, принципиально отличающегося от исключительных режимов, имевших место в прошлом. Сегодня чрезвычайные правовые средства призваны служить защите общенациональных интересов и не представляют угрозы конституционным ценностям демократического правового государства. Парадокс механизма действия права при чрезвычайных ситуациях в том, что образующие его чрезвычайные политико-правовые методы государственного управления, несмотря на ограничения индивидуальной свободы, как раз и обеспечивают соблюдение и защиту прав и свобод граждан при возникновении социальных бедствий и природно-техногенных катастроф¹.

Таким образом, эффективность функционирования механизма действия права в чрезвычайных ситуациях во многом обусловлена влиянием политических факторов. Среди них можно выделить такие, как: политическое руководство в стране не выражает воли на сглаживание социального конфликта; идеологическая, этнонациональная, религиозная, корпоративная ангажированность органов правопорядка; и т.п. Названные и им подобные обстоятельства оборачиваются тем, что даже законодательные гарантии, совершенные юридические процедуры не препятствуют использованию института чрезвычайного регулирования не для обеспечения социальной безопасности и восстановления гражданского согласия, а для насильственного неконституционного присвоения государственной власти. Видимо, руководствуясь этими соображениями, известным мыслителем XX столетия Карлом Ясперсом была высказана слишком категоричная идея о том, что

¹ См.: Астафичев П.А. Механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина и проблемы его совершенствования // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 7-11; Померлян А.Н. Проблемы ограничения и осуществления прав человека и гражданина в условиях действия чрезвычайного режима // Право и образование. – 2011. – № 6. – С. 114-117.

предотвратить злоупотребление чрезвычайными полномочиями нет никакой возможности, поскольку они по своей сути исключают какой-либо контроль¹.

Конституционный механизм правового государства означает всестороннюю регламентацию системообразующей ценности демократии – плюрализма. В сфере государственного управления реализация данного принципа предполагает нахождение различных конструктивных путей преодоления кризисной ситуации, в том числе через использование чрезвычайных правовых средств. Однако в демократическом государстве акты чрезвычайного характера не подменяют собой обычные законы, а существуют в правовой системе государства в качестве резервного механизма на случай возникновения чрезвычайной ситуации. Их цель – заблаговременно урегулировать все основные вопросы особого (чрезвычайного) правового режима (порядок установления полномочий органов власти, компетенцию должностных лиц, права и свободы граждан и, если того потребует острота чрезвычайной обстановки, введение их ограничений).

Конституционная сущность правового регулирования в условиях особых политических режимов состоит в том, чтобы всеми допустимыми международным правом и Конституцией РФ способами обеспечить сохранение демократического режима при наступлении кризисной обстановки, предоставить в распоряжение государства необходимые средства для оперативного и действенного отражения любой угрозы, угрожающей посягающей основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам граждан, обеспечению обороноспособности страны. Правовая неопределенность в экстремальной ситуации может обернуться произволом, усугубить социальную напряженность.

Вместе с тем исследование механизма государственно-правового регулирования в чрезвычайных ситуациях как конституционной технологии разрешения социальных конфликтов, спровоцированных чрезвычайной ситуацией, вызывает множество вопросов. Сущностный характер среди них

¹ См.: Ясперс К. Куда движется ФРГ. – М., 1969. – С. 56-57.

имеют противоречия между общественным менталитетом и необходимостью в целях стабилизации кризисной обстановки использования исключительных правовых средств, среди которых некоторые отличаются жесткостью устанавливаемого ими правового режима¹. Выше отмечалось, что исторически исключительные средства задеивались в государственной политике не только в благих намерениях обеспечения безопасности граждан, но и сопровождалась реализацией авторитарной и даже тоталитарной политики, выражались в массовых репрессивных акциях и служили для подавления свободы граждан или подданных под предлогом мнимых опасностей, связанных с поиском внутренних или внешних «врагов народа». В этой связи чтобы гарантировать безопасность граждан от проявляемого в различных формах политического насилия и репрессий, демократическое государство в качестве меры предупредительного характера должно в духе «договорной теории» получить от народа как высшего источника власти легитимное полномочие на возможность ограничения некоторых конституционных прав и свобод посредством использования чрезвычайных мер безопасности и, самое главное, установить пределы их допустимости: «запрещено все, что не разрешено (законом)».

Отсюда возникает проблема легитимации механизма применения чрезвычайных средств, верного понимания гражданами их возможности и необходимости. С этой точки зрения, должна быть высокой, в первую очередь, степень информированности населения о содержании законодательства в сфере безопасности, в том числе при чрезвычайных ситуациях, методах и средствах его реализации, своих юридических правах и обязанностях при объявлении особого политико-правового режима. Подлинная демократичность использования чрезвычайных средств возможна при условии развитости демократических традиций и высокого уровня общественного правосознания.

¹ На примере режима террористической опасности см. об этом: Попов С.Е. Кризисные ситуации и конституционные права граждан // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2006. – № 2. – С. 59-60.

Увы, но в современной России в общественном менталитете преобладают скорее противоположные тенденции. Появляется трудноразрешимое противоречие между естественной конфликтностью, неустойчивостью переходного общественного сознания и легитимностью применения «жестких» чрезвычайных мер.

Во избежание возможных негативных последствий для сохранения демократического вектора государственно-правового развития страны необходимо четко определить политические и правовые факторы, создающие условия почву для злоупотребления системой чрезвычайно-правовых средств. Думается, к ним можно отнести следующие: недостаточную работоспособность системы сдержек и противовесов между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти; гипертрофированное значение в регулировании общественных процессов органов безопасности; отсутствие идеологического и политического многообразия, реальной оппозиции, общественного контроля за властью; безграничная единоличная власть главы государства; несовершенство законодательной базы; и т.п. И напротив, последовательная реализация в государственной практике идей и принципов конституционализма, либерализация общества, наличие гарантий свободы слова и массовой информации, освобождение общественного сознания от пут идеологических догм, способность и стремление граждан защищать свои права и свободы, отстаивать конституционные средства преодоления социальных проблем служат препятствием на пути задействования чрезвычайных средств управления в целях установления авторитаризма и беззакония, для решения задач, никак не связанных с обеспечением национальной безопасности.

Поскольку для устранения последствий кризисных ситуаций требуются решительные и экстренные меры в конституционном правовом государстве законодательство, регламентирующее чрезвычайные полномочия и порядок их реализации, должно одновременно предусматривать систему мер и механизмов предупреждения злоупотреблений использованием чрезвычайного регулирования, а именно:

◆ законодательное ограничение пределов чрезвычайных полномочий и предоставление главе государства или иному уполномоченному государственному органу ровно такого объема чрезвычайной власти, какой реально необходим для защиты интересов личности, общества и государства от угрожающей им опасности;

◆ детальная регламентация, в том числе и на конституционном уровне, наиболее существенных вопросов, связанных с использованием особых (чрезвычайных) правовых режимов;

◆ создание инструментов нормального функционирования законодательных органов в период действия чрезвычайного режима, обеспечение реального и всеобъемлющего парламентского контроля. Законодательной власти должно быть предоставлено безусловное правомочие не только на утверждение, но и на отмену в любой момент решения исполнительной власти о введении того или иного чрезвычайного режима. Для воплощения в жизнь идей демократии и принципов правового государства, особенно принципа верховенства права, имеют первостепенное значение как общие процедуры законодательного контроля за органами чрезвычайной власти, так и наличие специальных парламентских процедур такого контроля¹;

◆ обеспечение, чтобы действительно исключительные обстоятельства и самые опасные ситуации, угрожающие государственному или общественному строю, выступали основанием для применения чрезвычайных полномочий и мер. К причинам, являющимся основанием для использования особых политико-правовых режимов, должны, в первую очередь, относиться те, которые по своей природе представляют собой объективные юридические факты (как события, так и действия), нуждающиеся в минимальной субъективной оценке со стороны государственных органов, наделенных

¹ См.: Озбудун Э., Турхан М. Чрезвычайные полномочия. Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Council of Europe. — Страсбург, 1995. — С. 23-24.

компетенцией по решению вопроса о введении в действие института особого режима;

- ◆ конституционно-правовое закрепление гарантий правового статуса граждан при чрезвычайной ситуации, препятствующих любым отступлениям от гуманитарных обязательств вне параметров, допустимых международным правом даже при объявлении чрезвычайного режима (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ);

- ◆ реализация Конституционным судом своих контрольных полномочий в решении вопросов о соответствии законодательства о безопасности в чрезвычайных ситуациях Конституции; о соответствии указ верховных органов государства о введении чрезвычайного, военного положения или иного чрезвычайного режима конституционному правопорядку и др. Конституционный контроль судебной власти призван не допустить ущемления т.н. «абсолютных» прав и свобод личности и обеспечить соблюдение принципа пропорциональности при применении чрезвычайных мер, ограничивающих правовой статус граждан;

- ◆ обеспечение свободы слова и информации на территории введения чрезвычайных правовых режимов, чтобы гражданское общество имело возможность контролировать действия и решения государственных органов, правомерность их вторжения в сферу прав и свобод граждан и т.п.;

- ◆ осуществление мониторинга международными организациями и межгосударственными образованиями (в частности, ООН, ОБСЕ, Совета Европы и т.д.) за реализацией установленных юридических процедур обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях.

В международно-правовых актах выделяются и иные обязательства, выполнение которых гарантирует конституционность, демократичность, а в конечном итоге, справедливость государственно-правового регулирования в чрезвычайных обстоятельствах¹. Но, учитывая огромную политическую

¹ Речь, в частности, идет о Международном пакте о гражданских и политических правах. Более подробный анализ гуманитарных международных обязательств государств в

обусловленность данной сферы государственного управления, как показывает общественная практика, добиться соответствия основным характеристикам социального правового государства зачастую оказывается недостаточным для сохранения демократического, конституционного правопорядка в условиях социального бедствия или природно-техногенной ситуации. Это связано с тем, что институт чрезвычайного государственного управления – явление обоюдоострое, которое можно использовать, образно выражаясь, как во зло, так и во имя добра. Как очень точно подметил дореволюционный правовед А.С. Алексеев, практика применения чрезвычайно-указного права – очень яркое свидетельство того, «как гибки и послушны конституционные тексты»¹. С чрезвычайным правом, рассуждал А.С. Алексеев далее, не сравнится ни один государственно-правовой институт, в котором так резко обнаруживалось бы противоречие между формальными нормами права и политической практикой их применения².

Назначение механизма действия права при чрезвычайных ситуациях отражается в таких его функциях, как:

- *правоустановительной*. Законодательством установлены императивы, предусматривающие расширение компетенции органов государственной власти и местного самоуправления за счет предоставления дополнительных прав. Примером может служить правомочие усиливать охрану общественного порядка объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, гарантирующих нормальную организацию жизнедеятельности населения и транспортную безопасность;

- *правоограничительной*, выражающейся в прямом ограничении прав и свобод человека и гражданина. Так, на территории, на которой возникла

состоянии чрезвычайной ситуации представлен в работе Subrata R.C. The rule of law in a state of emergency: the Paris minimum standards of human rights norms in a state of emergency. – London, 1989.

¹ Алексеев А.С. Указ соч. – С. 6.

² Там же.

чрезвычайная ситуация, устанавливаются ограничения свободы передвижения, вводится особый режим въезда на указанную территорию и выезда с нее;

– *правозапретительной*, связанной с использованием запретов на осуществление тех или иных прав и свобод граждан. Например, запрещается проведение таких массовых мероприятий, как собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикеты, запрещаются забастовки и иные способы приостановления или прекращения деятельности организаций;

– *регулятивной*, отражающей государственно-правовое воздействие на общественный порядок путем закрепления прав и обязанностей участников (субъектов) общественных отношений (регулятивно-статическая подфункция) и порядка их реализации (регулятивно-динамическая) в условиях чрезвычайных ситуаций. Например, приостанавливается деятельность опасных производств и организаций, хозяйственные процессы в которых связаны со взрывчатыми, радиоактивными, а также химически и биологически опасными веществами; организуется эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы, если возникла угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами);

– *охранительной*, выражающейся в охране положительных и вытеснении негативных, вредных для общества явлений при возникновении экстремальных обстоятельств. Эта функция характеризует механизм действия права в чрезвычайных ситуациях, во-первых, с точки зрения его направленности на защиту основ конституционного строя и присущих обществу и государству институтов, во-вторых, указывает на механизм ее «самообеспечения», «самозащиты» в общей структуре механизма правового воздействия при чрезвычайных обстоятельствах;

– *превентивной*: функционирование механизма действия права в условиях кризисных ситуаций препятствует установлению особого правового режима совершению правонарушений общественного порядка на территории, где сложилась чрезвычайная обстановка;

– *стабилизирующей (правовосстановительной)*: наряду с регулятивной, охранительной и превентивной, механизм действия права в чрезвычайных ситуациях выполняет и стабилизирующую функцию, направленную на упорядочение и нормализацию последствий кризисных событий, восстановление нарушенного общественного порядка, устранение препятствий в реализации прав и свобод граждан, вызванных чрезвычайной ситуацией.

Следует иметь в виду, что разграничение функций механизма действия права в чрезвычайных ситуациях как самостоятельных направлений правового воздействия имеет определенную теоретическую условность, ибо все названные функции реализуют основное социальное назначение права – упорядочивать общественные отношения в условиях экстремальной обстановки и обеспечивать их стабильность, устойчивость, независимость от внешних и внутренних негативных явлений.

Таким образом, механизм – нечто сложно устроенное, состоящее из множества элементов (т.е. система) и при этом динамическое, находящееся в процессе становления и развития, направленное на достижение конкретных целей, оцениваемое с точки зрения эффективности и целесообразности, поддающееся изменению и усовершенствованию. С учетом сложившегося в философской, социолого-политологической, правовой литературе системно-структурного подхода к категории «механизм», механизм действия права в чрезвычайных ситуациях включает в свою структуру такие элементы, как: субъекты формирования и осуществления правового регулирования в случае возникновения чрезвычайных ситуаций; система юридических и других социальных средств, методов и способов функционирования субъектов с целью восстановления нормальных условий жизнедеятельности на территории, пострадавшей от чрезвычайной ситуации; объекты правового воздействия в экстремальной ситуации (их многообразие содержится в правах и свободах граждан, законных интересах общества и государства); научные теории, категории, принципы (доктринальная составляющая механизма действия права при чрезвычайной ситуации); деятельность по обеспечению безопасности и

урегулированию конфликтов интересов при чрезвычайных обстоятельствах; критерии оценки эффективности деятельности органов государства, применяющих чрезвычайные правовые средства обеспечения безопасности, и институтов гражданского общества по преодолению последствий и согласованию интересов в условиях чрезвычайной ситуации.

Как видно, в модели механизма действия права при чрезвычайных ситуациях по аналогии с другими механизмами¹ можно выделить следующие блоки элементов: 1) ориентационный, включающий цели правового воздействия в чрезвычайной ситуации – восстановление нормальных условий жизнедеятельности на территории, пострадавшей от чрезвычайной ситуации, и государственно-правовая охрана интересов личности, общества и государства; 2) инструментальный – чрезвычайные правовые и иные социальные средства (инструменты и технологии) преодоления экстремальной ситуации; 3) субъектный (институциональный) – органы государства и должностные лица, наделенные исключительными полномочиями и оказывающие влияние на функционирование механизма действия права при чрезвычайных обстоятельствах; 4) доктринальный – научные идеи, взгляды, концепции механизма действия права при чрезвычайной ситуации; 5) функциональный – деятельность по обеспечению безопасности и урегулированию конфликтов интересов при чрезвычайных обстоятельствах; 6) оценочный – критерии оценки эффективности деятельности органов государства, применяющих чрезвычайные правовые средства обеспечения безопасности, и институтов гражданского общества по преодолению последствий и согласованию интересов в условиях чрезвычайной ситуации.

¹ См.: Сухова Н.И. Механизм обеспечения социальной ценности права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.И. Сухова; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2005. – С. 73; Тутинас Е.В. К проблеме механизма обеспечения и защиты прав личности // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы: Материалы научной конференции (г. Саратов, 22-23 июня 2000г.). – Саратов-Тольятти, 2001. – С. 101-102.

Суммируя вышеизложенное, можно выделить следующие черты механизма действия права в чрезвычайных ситуациях, характеризующие его специфику и отражающие его конституционную сущность:

- в основе организации и функционирования данного механизма находятся положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, международно-правовых актов, гарантирующие его конституционно-правовой характер, демократичность и справедливость;

- наличие в правовой системе государства института чрезвычайного правового регулирования обусловлено объективными причинами возникновения в общественном развитии экстремальных ситуаций социально-экономического, политического, природного или техногенного характера, угрожающих безопасности личности, общества, государства;

- задачами механизма действия права в чрезвычайных ситуациях являются: предупреждение и устранение последствий социальных кризисов и технологических катаклизмов, обеспечение безопасности граждан, защита их прав, свобод и законных интересов, охрана основ конституционного строя, восстановление законности и правопорядка;

- механизм права в чрезвычайных ситуациях отличается всеобщностью и универсальностью действия: социальные, экономические, правовые, административно-политические аспекты жизнедеятельности территории, где произошла чрезвычайная ситуация, в полностью или опосредованно охватываются чрезвычайно-правовыми предписаниями как нормативного, так и индивидуального характера после введения там особого правового режима;

- цель механизма действия права в чрезвычайных ситуациях отражается в его функциях: правоустановительной, ограничительной, правозапретительной, регулятивной, охранительной, превентивной, стабилизирующей (правовосстановительной);

- чрезвычайно-правовой инструментарий как совокупность исключительных правовых средств и набора методов воздействия (особых политико-правовых режимов), позволяющий эффективно регулировать

взаимоотношения государства и личности при возникновении чрезвычайной ситуации;

- содержательными характеристиками механизма государственно-правового воздействия в чрезвычайных ситуациях являются концентрация властных полномочий, расширение компетенции органов государства и их должностных лиц, с одной стороны, и ограничение правового статуса граждан, с другой;

- цели, задачи и функции, стоящие перед органами государственного управления в экстремальной обстановке, предполагают формирование временных чрезвычайных органов, которые наделяются властными полномочиями по преодолению кризисной ситуации и непосредственно отвечают за механизм правового регулирования при чрезвычайных обстоятельствах;

- в функциональном плане предназначение механизма действия права в условиях чрезвычайных ситуаций заключается в реализации посредством введения особых правовых режимов осуществления государственной власти чрезвычайных мер, направленных на обеспечение жизнедеятельности и правопорядка на территории чрезвычайной обстановки (комендантский час, ограничение свободы передвижения, запрещение забастовок и т.п.);

- механизм правового воздействия в чрезвычайных условиях представляет собой создание «режима правовых ограничений». При возникновении чрезвычайной ситуации такой тип регулирования становится доминирующим. Ограничительные, чрезвычайные меры являются сутью механизма действия права при чрезвычайных обстоятельствах;

- чрезвычайные средства, образующие механизм права в условиях возникновения кризисной ситуации, функционируют только в пределах территории и на время объявления чрезвычайного режима. В противном случае чрезвычайные средства приобретают антиконституционный характер.

С учетом обозначенных характерных черт механизма действия права в чрезвычайных ситуациях, особенностей их реализации в системе

правоприменительной практики **механизм действия права в чрезвычайных ситуациях можно определить как систему исключительных правовых средств, которые оказывают регулятивное и охранительное воздействие на социально значимые отношения в условиях вводимого особого политико-правового режима организации и функционирования государственной власти, выражающегося в концентрации (расширении) властных полномочий, с одной стороны, и ограничении прав и свобод граждан, с другой, при наличии чрезвычайных обстоятельств, представляющих угрозу основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам граждан, обороноспособности и безопасности страны.** Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях в качестве специальной юридической категории обусловлен формально определенными социально-политическими и природно-техногенными факторами, которые подвержены воздействию права не в полной мере и, следовательно, создают высокую вероятность причинения вреда законным интересам личности, общества и государства.

Поэтому использовать чрезвычайные методы в государственном управлении следует с большой осторожностью. В природе власти заложено стремление к экстраполяции своего влияния, в том числе через приобретение чрезвычайных полномочий. Последние нередко укореняются в государственно-правовой практике и начинают применяться уже в обычных условиях, так сказать в «мирное время». Для успешного осуществления нынешних преобразований очень важно извлечь правильные уроки из прошлых ошибок. И в первую очередь – в сфере государственно-правового строительства. Эволюция правового регулирования чрезвычайных ситуаций демонстрирует одну существенную закономерность – гиперболизация принудительных средств в управлении обществом, ставка на чрезвычайные меры вплоть до степени репрессий оборачивается крайне трагическими последствиями в общественном развитии. Об этом речь пойдет в следующем параграфе.

§ 3. Развитие правового регулирования чрезвычайных ситуаций: история и современность

Научно-практический интерес к исследованию теоретико-методологических основ механизма действия права в чрезвычайных ситуациях проецируется на истории развития этого правового института. Для того, чтобы добиться эффективности регулирования чрезвычайных ситуаций, необходим детальный исторический анализ его развития, особенно в переломные периоды отечественной истории, которые в значительной степени определили дальнейшее направление формирования государственно-правового механизма при чрезвычайных обстоятельствах. Обсуждение проблемы в подобном ракурсе необходимо еще и потому, что Россия в результате политических и экономических реформ оказалась в очень сложной ситуации многообразных и разнонаправленных негативных воздействий. «Воздействий, которые сегодня, в отличие от эпохи «железного занавеса» нельзя не исследовать, не понимать и не учитывать. А усложнение этих воздействий непрерывно повышает и цену ошибок в разработке и реализации государственной стратегии и ответственность политической элиты за эти ошибки и за страну»¹.

Всестороннее раскрытие исторического аспекта механизма действия права в условиях чрезвычайной обстановки обязывает проследить, прежде всего, какого рода предпосылки вызывали и вызывают по настоящее время потребность в чрезвычайных средствах на тех или иных этапах правовой эволюции нашего государства. Взгляд на тему исследования под эти углом зрения позволяет определить условия действия механизма чрезвычайного правового регулирования в свете переживаемых страной нынешних проблем, сформулировать содержание принципов конституционности, правомерности и допустимости применения чрезвычайных мер и методов управления органами государственной власти.

¹ Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. – М., 2011. – С. 8.

Развитие института чрезвычайного (исключительного) режима – «режима усиленной и чрезвычайной охраны общественного порядка» можно обнаружить уже в дореволюционной России. Попытки упорядочения правового регулирования в этой области предпринимались под влиянием тех социально-политических конфликтов, которыми была поражена страна на рубеже XIX и XX вв.¹ В этот период Россия вышла на первое место в мире по темпам роста производства и, как следствие, степени сосредоточения рабочих на крупных предприятиях. По мере роста численности и укрепления политического самосознания народного протеста, усиления революционных тенденций, царскому правительству требовались для удержания обстановки под контролем экстренные меры.

После убийства 14 августа 1881г. Александра II издается «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»². В нем предусматривалась возможность введения такого режима как «исключительное положение» в двух формах: «усиленная» и «чрезвычайная» охрана. С некоторой долей преувеличения Р. Пайпс назвал данный законодательный акт важнейшим за всю историю императорской России, поскольку им были кодифицированы законодательно установленные за предыдущие годы репрессивные меры и «сделался настоящей Конституцией...»³.

При объявлении на территории состояния усиленной охраны генерал-губернаторы наделялись правом вводить запреты проводить всякие народные, общественные и даже частные собрания. Им предоставлялось право распоряжаться о прекращении деятельности организаций торговли и промышленности, запрещать находиться в местностях, объявленных на

¹ Подробный обзор историографии по этому вопросу см.: Иванов И.Н. Чрезвычайное законодательство: история и современность: Теоретический и историко-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И.Н. Иванов; Северо-Запад. акад. гос. службы. – СПб., 2002. – С. 56-81.

² См.: Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание третье. – СПб., 1885. – Т. I. № 350.

³ Пайпс Р. Россия при старом режиме. – М., 2012. – С. 398.

положении усиленной охраны, и т.п. При правовом режиме чрезвычайной охраны не только сохранялось действия всех положений усиленной охраны, но и предусматривались дополнительные изъятия. Например, главноначальствующий на подведомственной ему территории имел право создавать специальные военно-полицейские команды, секвестировать недвижимое имущество и арестовывать движимое имущество, единолично приговаривать к административному заключению или аресту в тюрьме или в крепости на срок до трех месяцев, отстранять от должности чиновников всех ведомств и т.д.

Использование мер чрезвычайной или усиленной охраны было настолько широко, что порой ими охватывались вся Польша, Кавказ, весь железнодорожный транспорт. Например, в 1901 г. исключительное положение применялось в отношении более чем трети населения царской России. В период революционных событий 1905-1907 гг. правительство Николая II вводило положение усиленной или чрезвычайной охраны в 60 губерниях и областях, а 25 губерний и областей объявлялись на военном положении. При П.А. Столыпине рассматриваемое Положение практически свело на нет институт прав и свобод, получивший закрепление в Манифесте 17 октября, а затем развитие в Основных законах 1906 г. В условиях крайне напряженной ситуации в стране исключительный правопорядок превратился в обычное, нормальное явление. И вплоть до 1917 г. трудно в истории найти хотя бы один год, когда в той или иной части Российской империи не действовали меры усиленной или чрезвычайной охраны.

Несмотря на свое явно репрессивное содержание, меры чрезвычайной и усиленной охраны осуществлялись гражданским начальством, в том числе местной полицией и жандармским управлением, как правило, без привлечения армии (особенно в XIX в.) для усмирения народных волнений. В этом проявлялось главное отличие мер чрезвычайной и усиленной охраны, реализуемых в рамках исключительного положения, от военного положения, которое выражалось не только в существенном ограничении гражданских прав

и свобод, но и в главенствующей роли военного командования и военно-полевых судов¹.

Исторически и в России и в других странах одной из наиболее действенных и поэтому широко распространенных мер было введение при особом режиме специальных судов, в том числе чрезвычайных трибуналов и военно-полевых судов, в которых судопроизводство осуществлялось в соответствии с упрощенными правилами и на основе норм, устанавливающих суровые меры наказания за несоблюдение режимных правил чрезвычайного (исключительного, военного) положения.

Уже во время Великой французской революции одним из первых декретов был создан чрезвычайный уголовный трибунал. Его деятельность отличалась крайней жестокостью. Трибуналу предоставлялось право принять к своему производству любое уголовное дело. Более того, трибунал мог рассматривать проступки, не образующие состава преступления в соответствии с действовавшим на тот момент во Франции уголовным законодательством².

Образцом европейского законодательства, регламентировавшего статус и деятельность чрезвычайных (военных) судов не только в военное время, но и допускавшего возможность применения смертной казни в мирное время в случае угрозы революционных событий является прусский закон от 4 июня 1851 года. Данным законом рассмотрение дел о таких видах преступлений, как государственная измена, мятеж, сопротивление властям, убийство, разбой, грабеж, разрушение железных дорог и телеграфов, организация побега осужденных было передано в компетенцию судов специальной военной компетенции. Подобные нововведения обуславливались тем, что к военному начальству переходила вся полнота власти при возникновении чрезвычайных

¹ См.: Пчелинцев С.В. Правовое регулирование военного положения в России в конце XIX-начале XX века // Журнал российского права. – 1998. – № 2. – С.139.

² См.: Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: В 2 т. / Отв. ред. Н.А. Крашенинникова. – М., 2003. – Т. 2. – С. 114-115.

обстоятельств: не только исполнительная власть, но и разрешение любых уголовных дел¹.

По аналогии с другими странами Европы того времени, в дореволюционной России неперенным атрибутом режима военного положения также являлось создание специальных (военных) судов. Интересной деталью учреждения военных судов выступал тот факт, что в соответствие со 226 Устава уголовного судопроизводства 1864г.² на территориях, где объявлялось военное положение, переставал действовать обычный порядок определения подсудности, а военным судам передавались на рассмотрение дела в отношении гражданских лиц о преступлениях, перечисленных в «высочайшем указе» об объявлении военного положения. Иными словами, составы преступлений, разбираемых военными судами, законодательно не устанавливались, а определялись в акте о введении военного положения. Так, например, 28 апреля 1877 года в связи с объявлением в Бессарабской, Таврической, Херсонской губерниях и на Крымском полуострове военного положения был высочайшим указом главнокомандующий Кавказской армией и командующий войсками Одесского округа получал право передавать на рассмотрение военного суда по законам военного времени гражданских лиц, подозреваемых в совершении умышленного убийства, изнасилования, разбоя, грабежа и умышленного уничтожения чужого имущества³.

После убийства Александра II положения судопроизводственного и судоустройственного законодательства о военных (чрезвычайных) судах еще более ужесточаются и министру внутренних дел, генерал-губернаторам и военному командованию предоставляются полномочия требовать рассмотрения в военных судах на закрытых судебных заседаниях уже любых категорий

¹ См.: Пчелинцев С.В. Суды в условиях особых правовых режимов // Отечественные записки. – 2003. – № 2. – С. 81.

² См.: Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. – СПб., 1867. – Т. 39. – Отд. 2-е. – № 41475-41478.

³ См.: Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. – СПб., 1879. – Отд. 1-е. – Т. LII. – № 57232.

преступлений, совершенных на территории, объявленной на военном положении¹.

«Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении», принятые 18 июня 1892 года в качестве приложения к ст. 23 Свода губернских учреждений², закрепили подсудность военным судам следующих видов преступлений, совершенных гражданскими лицами (гл. IV): 1) «за бунт против Верховной власти и государственную измену»; 2) за умышленное уничтожение или повреждение вооружения, предметов военного снаряжения, продовольствия и фуража; 3) за умышленное уничтожение или повреждение наземных и водных транспортных магистралей и различных средств транспорта, а также водонапорных сооружений; 4) за умышленное уничтожение или повреждение средств связи, железнодорожных путей и транспорта; 5) за нападение на часового или военный караул, вооруженное сопротивление или убийство военнослужащих или полицейских. По данному документу гражданским властям предоставлялось право отдавать по своему усмотрению на разбирательство в военный суд и других категории дел, но с условием обязательного последующего утверждения приговоров военных судов.

Февральская демократическая революция 1917 года изначально повлекла пересмотр чрезвычайных норм военного и уголовного законодательства как результат изменений в политическом и общественном устройстве общества. Но демократические реформы Временного правительства были непоследовательными, нерешительными, зачастую поверхностными, не затрагивая коренных проблем, поскольку во время войны «неудобно изменять законы о государственной измене, ибо это внесло бы расстройство в работу военных судов»³. Ярким примером этого явилось постановление Временного

¹ См.: Российское законодательство X-XX веков / Под общ. ред. О. И. Чистякова. – М., 1991. – Т. 8. – С. 324.

² См.: Свод законов Российской Империи, дополненный по продолжениям 1906, 1908, 1909, 1910 гг. и позднейшими узаконениями 1911 и 1912 гг. Второе издание. – СПб., 1913. – Т. 2. – С. 823-831.

³ Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX века. – М., 1997. – С. 321.

правительства от 13 июня 1917 года, которым ликвидировались военно-полевые суды во всех военных округах и местностях. Однако, как реакция на набиравшее силу революционное движение, уже через месяц – 12 июля 1917 года – данное первоначальное решение было отменено и Временное правительство восстановило военно-полевую юстицию и смертную казнь на фронте

После завоевания политической власти большевиками в октябре 1917 года перед всеми органами государственного механизма вновь созданного Советского государства ставится задача защиты социалистической революции. Как писал в то время В.И. Ленин, в условиях войны все внутренние дела в стране должны быть подчинены войне¹. Новая революционная, радикальная по своей природе власть, изначально была нацелена на коренной слом старого порядка и борьбу с классовыми противниками посредством чрезвычайных мер. Неудивительно поэтому, что подобная политика довольно быстро переросла в «чрезвычайщину», т.е. в использование чрезвычайных мер, чрезвычайных актов и чрезвычайных органов не столько в целях преодоления кризисной обстановки (разрухи, голода, войны с иностранными интервентами и т.п.), сколько для физической ликвидации классовых противников и установления «в милитаризованной форме единовластия партийных органов»².

Взяв под свой контроль политическую власть, большевики не сразу стали задействовать особые (исключительные) средства подавления политической контрреволюции. Однако достаточно скоро карательная репрессивная политика вышла на первые позиции в функционировании государственного аппарата. Обусловлено это ожесточением политического противоборства в государстве. Уже через несколько месяцев после революции в самом начале 1918 г. страна превратилась, по сути, в военный лагерь. В связи с этим вводился военный режим не только в армии, но и в вопросах продовольствия, на транспорте, в

¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т. 41. – С. 117.

² Епифанов А.Е., Джамбалаев Я.Р. Становление и развитие особых государственно-правовых режимов в Советском государстве (1917-1930 гг.) // Закон и право. – 2011. – № 5. – С. 19.

области военной промышленности, что связано и с осуществлением кардинальных социально-экономических преобразований.

Особенно ярко чрезвычайная политика «военного коммунизма» проявилась в деревне. Совет Народных Комиссаров 9 мая 1918 года издает Декрет о чрезвычайных мерах по продовольствию, по сути, устанавливающий режим продовольственной диктатуры¹. Нарком продовольствия были предоставлены чрезвычайные полномочия. Хлебная монополия и твердые цены были введены еще Временным правительством, но не выполнялись. Советский декрет был более суров, он предусматривал применение вооруженной силы в случае оказания противодействия «отбиранию хлеба или продовольственных продуктов». Все организации и учреждения обязывались «безоговорочно и немедленно» исполнять все его распоряжения, касающиеся продовольственных вопросов. Тех крестьян, которые не подчинялись декрету, объявляли «врагами народа», передавали революционному суду с тем, чтобы приговорить виновных к суровому наказанию (тюрьме на срок не менее 10 лет, изгнанию «навсегда из общины» и т.п.)².

Стремление приспособить советский государственный аппарат к чрезвычайным обстоятельствам, вызванным гражданской войной и внешней интервенцией, повлекло учреждение формально неконституционных чрезвычайных органов государственного управления, т.е. не предусмотренных Конституцией РСФСР 1918 г. Среди них можно выделить: Совет Рабочей и Крестьянской Обороны (учрежденный Декретом ВЦИК от 30 ноября 1918 г.), революционные комитеты (ревкомы), создание которых было инициировано положением ВЦИК и Совета Обороны от 24 октября 1919 г., комитеты бедноты в деревне, получившие широкое распространение по декрету ВЦИК от 11 июня 1918 г. Временами названным и некоторым другим чрезвычайным органам (а

¹ Декреты Советской власти. Том II. 17 марта – 10 июля 1918 г. [Электронный ресурс] // Библиотека электронных ресурсов исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Режим доступа: www.hist.msu.ru.

² См.: Кулиш М.В. Чрезвычайное законодательство в советском государстве (1917-1941 гг.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / М.В. Кулиш; Кубанск. гос. аграрн. ун-т. – Краснодар, 2005. – С. 10.

их насчитывалось множество) передавалась вся полнота государственной власти на вверенной территории и по подведомственным вопросам.

Государственная политика периода военного коммунизма была сосредоточена на задаче максимально сконцентрировать материальные, людские и военные ресурсы Советского государства для того, чтобы отразить объединенный натиск внутренней и внешней, как тогда говорилось, «контрреволюции». Так, весной 1918 г. появилась потребность в спасении от захвата белогвардейцами таких материальных ценностей как, товары оборонного предназначения, основные продукты питания и т.п., а также эвакуации их в относительно безопасные регионы. Для реализации этой задачи и централизации распределения материальных ресурсов 19 апреля 1918 года Постановлением СНК был учрежден специальный орган – Всероссийская чрезвычайная эвакуационная комиссия¹. Комиссия наделялась чрезвычайными полномочиями по решению одной из сложнейших проблем, чтобы удовлетворить хотя бы минимум жизненно необходимых потребностей городского и сельского населения в продовольствии и товарах первой необходимости.

Транспорт, и прежде всего железнодорожный транспорт, имеет первостепенное значение в вопросах мобилизации материальных ресурсов. Поэтому преодоление транспортной разрухи потребовало принятия экстренных чрезвычайных мер, связанных с созданием особых органов, обладающих чрезвычайными полномочиями. Для обеспечения правопорядка на транспорте и бесперебойной перевозки грузов учредили 1 ноября 1918г. Чрезвычайную транспортную комиссию². Как уже отмечалось, период становления советской власти характеризуется появлением в государственном аппарате десятка иных чрезвычайных органов управления.

¹ См.: Собрание Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства (далее СУ РСФСР). – 1918. – № 33. – Ст. 436.

² См.: Декрет СНК от 1 ноября 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 81. – Ст. 850.

Действительно чрезвычайным органом, обладающим по истине никем и ничем не ограниченными государственно-властными полномочиями в период военного коммунизма, политической организацией террора в целях сохранения и дальнейшего усиления власти большевиков, претворения в жизнь их идеологических, политических и экономических лозунгов и программ стала Всероссийская чрезвычайная комиссия¹. В архивах сохранился протокол заседания Совета народных комиссаров от 7 декабря 1917 г. под председательством В.И. Ленина, на котором Ф.Э. Дзержинский доложил о необходимости создания специального органа по борьбе с контрреволюционной деятельностью. По результатам совещания было решено учредить Всероссийскую чрезвычайную комиссию². Затем Чрезвычайные комиссии начали создаваться при каждом областном, губернском, уездном Совете. Чрезвычайные комиссии на местах наделялись громадными полномочиями, связанными не только с борьбой с контрреволюцией, но и надзором за соблюдением декретов и распоряжений Советской власти.

Значительным оказался вклад и революционных трибуналов, специальных судебных органов в победе над внутренними и внешними врагами Советского государства, в борьбе с контрреволюционными политическими и наиболее общественно опасными уголовными преступлениями³. Рабочие и крестьянские революционные трибуналы были учреждены Декретом о суде № 1⁴ для борьбы с контрреволюционными силами, а также с преступлениями, спровоцированными чрезвычайной ситуацией, в которой находилась страна, и усугублявшими ее, препятствующими возвращению к нормальной жизни (саботаж, мародерство, спекуляция и т.п.).

Следовательно, в этот период сформировалось две параллельные судебные системы: суды общей юрисдикции, к подведомственности которых

¹ См.: Романовская В.Б. Репрессивные органы в России XX века. – Н. Новгород, 1996. – С. 59.

² См.: Официальный сайт Федерального архивного агентства. – Режим доступа: rusarchives.ru.

³ См.: Павлов Д.Б. Трибунальный этап советской судебной системы. 1917-1922 гг. // Вопросы истории. – 2007. – № 6. – С. 3-16.

⁴ См.: СУ РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст. 50.

относились все гражданские дела и большая часть уголовных дел, и революционные трибуналы. Вместе с тем, поскольку первое время на значительной территории страны отсутствовали общие местные судебные органы, революционные трибуналы рассматривали не только дела о контрреволюции, но все общеуголовные дела и даже иногда гражданские. Кроме широкой компетенции чрезвычайный характер революционных трибуналов заключался в их наделении чрезвычайными полномочиями при субъективном определении вида и меры наказания.

Особенности политического режима, установившегося после Гражданской войны, диктовали возможность дальнейшего использования особых судов уже в мирное время в случае объявления чрезвычайного и военного положения. Декретом ВЦИК и Совета народных комиссаров РСФСР от 8 марта 1923 года было утверждено «Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка», согласно которому наряду с судами общей юрисдикции предусматривалось параллельное существование революционных трибуналов. Последние имели право принимать к производству по своему усмотрению любые дела, даже если «виновные деяния не предусмотрены Уголовным кодексом» (п. 16). Данное Положение, замененное впоследствии 3 апреля 1925 года постановлением Президиума Центрального исполнительного комитета Союза ССР¹, закрепляло следующие разновидности чрезвычайных режимов: режима исключительного положения, режима военного положения не на театре военных действий и режима военного положения на театре военных действий.

Таким образом, государственно-правовой механизм 1917-1922 гг. использовался властью как средство установления и укрепления тотальной власти большевиков, подчинения диктаторскими методами всех несогласных с новым режимом, достижения задач централизованной авторитарной, а

¹ См.: Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка [Электронный ресурс] : Постановление ЦИК СССР, СНК ССР от 3 апреля 1925 года // Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс». – Режим доступа: www.consultant.ru.

временами даже тоталитарной формы государственного режима, устранения идеологических и политических противников, ограничения свободы в обществе. Чрезвычайное право эпохи военного коммунизма выражает все наиболее характерные черты использования чрезвычайных средств против интересов народа. Поэтому механизм действия права в чрезвычайных ситуациях анализируемого периода продемонстрировал ту степень опасности исключительных мер управленческого воздействия, которые, с одной стороны, легализовали методы открытого и прямого террора, а с другой, позволили молодому советскому правительству обеспечить достижение своих целей во внутренней и внешней сферах жизни общества. Еще одна закономерность состоит в том, что расширение практики применения чрезвычайных мер было обусловлено идеологическими доктринами ВКП(б) о классовой борьбе, революционном терроре, демократии для большинства и т.д. В юридический лексикон вошли такие обороты, как «социальная база контрреволюции», «классовые враги», «революционное правосознание» и т.п.

Успешный опыт применения чрезвычайных мер в кризисных ситуациях сформировал в сознании советских партийно-государственных деятелей убежденность в особой практической эффективности чрезвычайной политики. В результате исключительные средства со временем становятся методом преодоления последующих экстремальных ситуаций в общественном развитии: выхода из хлебозаготовительного кризиса 1927-1928 гг., потом осуществления повальной коллективизации в деревне, установления тоталитарной сталинской диктатуры в 1930-е гг. и т.д. Эти годы жизнь страны омрачили массовые репрессии. И вновь другие по форме, но все те же по сути чрезвычайные внесудебные органы принимали в репрессиях самое активное участие. Особые совещания, «двойки», «тройки» осуществляли «квазиправосудие» в условиях крайней секретности. Созданная для исполнения наказания мощная система ГУЛАГа уничтожила и сломала судьбу миллионам людей.

В 1930-40е гг. политическую ситуацию в СССР ознаменовали крупномасштабные депортации (принудительные переселения) народов:

поляков, немцев, финнов, ингушей, калмыков, крымских татар, народов Украины и Прибалтики. И снова причинами данных чрезвычайных акций выступили субъективные мотивы политических лидеров страны (вернее лидера – И.В. Сталина): стремление освободиться от малейшей оппозиции административно-командной системы, не допустить открытых выступлений против советской власти и Красной Армии, снизить уровень криминогенной напряженности и т.д.¹

Катализатором развития правового регулирования чрезвычайных ситуаций стала Великая Отечественная война. Одним из основных органов, осуществлявших такое регулирование, выступил Государственный комитет Оборона. 30 июня 1941 года решением Политбюро, продублированным впоследствии постановлением Центрального Комитета ВКП (б), Президиума Верховного Совета СССР и Совета Народных Комиссаров СССР, Государственный комитет Оборона учреждался для централизации усилий по организации «отпора врагу, вероломно напавшему на нашу Родину»². В руки этому новому чрезвычайному (но в то же время неконституционному) органу передавалась вся полнота государственной власти.

Военная обстановка требовала коренной модернизации аппарата государства, его абсолютного подчинения одной цели – защиты от агрессии оккупантов. По этой причине появилось огромное число нормативных и правоприменительных актов, обусловленных чрезвычайными опасностями военного времени и направленных на укрепление государственной, военной дисциплины и общественного порядка, противодействие всем проявлениям административных проступков и уголовных преступлений, усиление борьбы с лицами, уклоняющимися от мобилизации и исполнения специальных

¹ См., например: Бугай Н.Ф., Гонов А.М. Кавказ: народы в эшелонах. – М., 1998.

² См. подробнее: Хрусталева В.Н. Государственный Комитет Оборона в системе чрезвычайных органов власти СССР в период Великой отечественной войны: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / В.Н. Хрусталева; Российская академия государственной службы при Президенте РФ. – М., 2007.

повинностей¹. Среди таких актов первым и самым значимым был Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «Об объявлении военного положения в отдельных местностях СССР». По этому указу на территориях, на которых введено военное положение, учреждались и сосредотачивали в своих руках все функции по вопросам организации военного отпора, охраны общественного порядка и государственной безопасности военные Советы фронтов, армий, военных округов. Указ наделял военные власти правом применять чрезвычайные меры (пропускной режим, обыск, административное выселение и т.п.), а также судить и наказывать нарушителей режима военного времени.

В соответствии с Указом от 22 июня 1941 года за неподчинение военным властям, а также за преступления, совершенные в местностях, где объявлено военное положение, виновные лица привлекались к уголовной ответственности по законам военного времени (п. 6). Указ (п. 7) закреплял подсудность по уголовным делам в военное время, согласно которой преступления, направленные против обороны, общественного порядка и государственной безопасности, рассматривались военными трибуналами. В частности, к ним были отнесены такие категории уголовных дел, как: 1) государственные преступления; 2) преступления, предусмотренные законом от 7 августа 1932 года об охране общественной (социалистической) собственности; 3) преступления, совершенные военными служащими; 4) разбой; 5) умышленные убийства; 6) насильственное освобождение из домов заключения и из-под стражи; 7) уклонение от исполнения всеобщей воинской обязанности; 8) незаконная покупка, продажа и хранение оружия, а также хищение оружия. Наряду с этим военные власти на местах получили право передавать в военные трибуналы для разбирательства, если командование признавало это целесообразным с учетом обстоятельств военного положения (п. 7), дела о

¹ См.: Епифанов А.Е., Джамбалаев Я.Р. Институт особого государственно-правового режима в условиях Великой Отечественной войны (историко-правовой аспект) // Закон и право. – 2011. – № 10. – С. 17.

спекуляции, злостном хулиганстве и иных преступлениях. Приговоры военных трибуналов вступали в законную силу немедленно, не подлежали кассационному обжалованию. Их отмена или изменение возможны были только в надзорном порядке (п. 9).

Процедура разбирательства дел регламентировалась в «Положении о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении»¹. Независимо от уровня военных трибуналов (военный округ, фронт, морской флот; армия, корпус, иное воинское соединение и военизированное учреждение; военные трибуналы железных дорог и водных путей сообщения) судопроизводство в них осуществлялось в значительно сокращенные сроки по сравнению с общими сроками производства – в течение 24 часов после предъявления обвинения. Еще одна особенность заключалась в том, что военный совет округов, фронтов и армий (флотов, флотилий), а также командующие округов, фронтов и армий (флотов, флотилий) имели право приостанавливать приведение в исполнение приговоров к расстрелу (высшей мере наказания), но с обязательным уведомлением по телеграфу Председателя военной коллегии Верховного суда СССР и Главного военного прокурора. При неполучении ответа в течение 72 часов приговор к расстрелу подлежал приведению в исполнение.

В октябре 1941 года на основании решения ГКО в городах, расположенных рядом с фронтом, появились комитеты обороны. В компетенцию городских комитетов обороны входили направления деятельности, связанные с оказанием помощи армейским и другим войсковым организациям, организацией местной самообороны и строительством оборонительных сооружений, обеспечением охраны тыла, организацией военно-хозяйственных работ и жизнеобеспечения населения. В их распоряжение переходили местные подразделения гарнизонов, войск НКВД,

¹ См.: Положение о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении [Электронный ресурс] : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года // Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс». – Режим доступа: www.consultant.ru.

милиции, отрядов самообороны – народных ополчений и истребительных отрядов¹.

С учетом использованной в первые дни войны тактики немецких войск, направленной на нарушение тыловых коммуникаций, Совет народных комиссаров 24 июня 1941 года издает постановление «Об охране предприятий, учреждений и создании истребительских батальонов»², в соответствии с которым начинается формирование истребительных батальонов. Эти новые чрезвычайные военные подразделения были предназначены для решения вопросов не только оперативно-боевой деятельности, но и вопросы материально-технического обеспечения: вооружения, транспорта, питания и т.д.

Поскольку война поставила перед правоохранительной структурой экстраординарные, специфические задачи, свойственные лишь для экстремальных периодов развития страны, существенно изменились в сторону увеличения и расширения функции органов НКВД³. Подразделения НКВД наряду со своими непосредственными обязанностями занимались различного рода военно-мобилизационной, хозяйственно-эвакуационной, общественно-политической и режимной работой. Руководители органов и войсковых подразделений УНКВД обладали широкими полномочиями на принятие

¹ Об изменении задач и характера работы местных органов власти в условиях Великой Отечественной войны см. подробнее: Ильясова М.К. Государственная система власти СССР в период Великой Отечественной войны: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / М.К. Ильясова; Дагестанский гос. ун-т. – Махачкала, 2006.

² Некоторые историки обосновывают идею, что в действительности вместо данного постановления функционирование истребительских батальонов регулировалось Постановлением Совета Народных Комиссаров СССР от 24.06.1941 года № 1738-746сс «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе». См. подробнее: Цыпленков К. Тайна двух постановлений // Старый Цейхгауз. 2009. № 31. С. 55-56.

³ См., например: Маюров Н.П. Дисциплинарные правоотношения в милиции в чрезвычайных условиях военной обстановки: особенности и тенденции // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2005. – № 1. – С. 478-481.

обязательных к исполнению населением, государственными и местными органами власти решений и распоряжений¹.

Не стремясь к освещению в деталях функционирования государственно-правового механизма в чрезвычайных ситуациях военного периода, можно констатировать, что учреждение чрезвычайных органов с исключительными полномочиями, несомненно, придало государственному аппарату оперативность управления не только в местностях прифронтового и ближайшего тыла, но и на территории всей страны, позволило мобилизовать необходимые ресурсы для отражения военной угрозы фашистских захватчиков.

Подытоживая вышесказанное, можно сделать вывод о том, что в социальных катаклизмах 1917-22 гг. и в условиях Великой отечественной войны 1941-45 гг. чрезвычайные методы государственного управления способствовали максимальной концентрации людских, материальных и других ресурсов и направлению их на преодоление чрезвычайных обстоятельств. Наряду с оформлением могущественной и бесконтрольной супервласти КПСС, как отмечал в своей работе «Философия права» С.С. Алексеев, являющейся, по его образному выражению, «покаянием и посильным очищением автора» от длительной пропаганды идей тоталитарного права², легализацией и приданием внешней легальной формы громадному репрессивному аппарату, право обеспечивало мобилизацию сил страны для решения острых социальных проблем в условиях кризисных ситуаций, в том числе путем реорганизации механизма управления и учреждения чрезвычайных органов власти.

Процесс постепенного прекращения существования СССР в конце 1980-х гг. и отчетливо наблюдаемая тенденция дальнейшего распада уже Российской Федерации, усиление системных кризисных явлений в сферах экономики, политики, религии, идеологии, национальных отношений – эти и некоторые другие факторы обусловили увеличение роли и значения чрезвычайно-

¹ См.: Белозеров Б.П. Войска и органы НКВД в обороне Ленинграда: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Б.П. Белозеров; С.-Петерб. юрид. ин-т МВД России. – СПб., 1996. – С. 3-4.

² См.: Алексеев С.С. Философия права. – М., 1997. – С. 154, 169.

правового механизма в системе государственно-правового воздействия. Так, в 1988-89 гг. режим особого положения (в той или иной модификации) использовался на общесоюзном и республиканском уровнях более 25 раз.

Вместе с тем, на момент начала череды социальных потрясений и техногенных катастроф в этот период обнаружилось отсутствие в законодательстве Союза ССР и республиканском законодательстве даже нормативных актов, регулирующих вопросы предупреждения и преодоления техногенных и природных происшествий, где нет никакой политики. Институт чрезвычайного положения не был закреплён в Конституциях СССР 1936 и 1977 гг. По этой причине органы государственной власти для обеспечения эффективности деятельности в условиях чрезвычайной обстановки должны были восполнять законодательные пробелы и заполнять конституционно-правовой вакуум с учетом экстремальности ситуации либо административными решениями, либо наспех принимаемыми нормативными актами¹.

Иными словами, на рубеже 1980-90-х гг. в СССР отсутствовала законодательная база правового регулирования беспрецедентных для советского общества после долгих лет «застоя» социальных конфликтов и технических аварий (например, на Чернобыльской АЭС в 1986г.), которые были непредсказуемы, не укладывались в рамки действующего на тот момент конституционного законодательства. Волна массовых беспорядков в ряде городов и регионов, террористических акций, природных катаклизмов и техногенных катастроф обозначили необходимость конституционно-правовой регламентации чрезвычайных ситуаций. Речь идет о законодательстве, предусматривающем правовой механизм разрешения и институализации социальных конфликтов, т.е. не противоречащем демократическим процедурам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В качестве ответной реакции на такие социально-политические и природно-техногенные чрезвычайные ситуации тогда и начался процесс формулирования

¹ См.: Демичев Д.М. Правовые проблемы преодоления последствий Чернобыльской катастрофы // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 15.

конституционных основ и разработки во многом несовершенного и противоречивого законодательства о чрезвычайных ситуациях.

В частности, 10 декабря 1988г. Верховным Советом СССР утверждаются изменения и дополнения в Конституцию (Основной Закон) СССР¹, которым наряду с такой чрезвычайной мерой обеспечения безопасности, как военное положение, предусматривалась еще одна – режим чрезвычайного положения (п. 14 ст. 119 Конституции СССР). Параллельно, как это практиковалось в правотворческой практике советского периода, эти меры были продублированы в конституционном законодательстве республик СССР. Дальнейшую конституционную регламентацию институт чрезвычайного положения получил в изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР 14 марта 1990г. в связи с учреждением должности Президента СССР². Законодательные новеллы сводились к тому, что Президент СССР получал право на введение чрезвычайного положения в целях обеспечения безопасности граждан СССР. Обязательным условием использования Президентом этого права было получение согласия или просьбы Президиума Верховного Совета или высшего органа государственной власти республики Союза ССР. В случае отсутствия такого согласия Президент СССР обязан был незамедлительно внести принятое решения о введении чрезвычайного режима для утверждения Верховным Советом СССР (п. 15 ст. 127.3 Конституции СССР). Данные конституционные изменения получили развитие и обобщение в Законе СССР от 3 апреля 1990г. «О правовом режиме чрезвычайного положения»³.

Отторжение на официальном, в том числе конституционном и законодательном, уровне в течение долгого времени законодательства о чрезвычайных ситуациях, особенно в последнее десятилетие существования этого государства, во многом обусловлено стремлением создать определенную завесу секретности, как это имеет место в любом авторитарном государстве

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 49. – Ст. 727.

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР. – 1990. – № 12. – Ст. 189.

³ См.: Zaki.ru Законы и право [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.zaki.ru.

даже наших дней при запрете свободы слова (классический пример – Китай или Северная Корея), в отношении тех экстраординарных событий, которые происходят внутри государства. Обратной стороной такого желания всячески поддержать миф о полном благополучии по сравнению с капиталистическими странами и отсутствии каких-либо социальных, экологических или технологических проблем, а тем более потрясений в СССР не позволяло легально применять чрезвычайные меры. Освободившись от тисков советской догматики, правовая наука занялась поиском альтернативных концепций, адекватных общесистемному кризису, выработкой единых подходов к определению чрезвычайных ситуаций и их классификации, правовых средств по их предупреждению и пресечению.

Среди чрезвычайных событий этого периода следует выделить межнациональные и межконфессиональные столкновения на Кавказе (Баку, Нагорный Карабах, Тбилиси), где в ряде городов и районов было объявлено особое положение (особая форма управления, чрезвычайное положение, неотложные меры по наведению общественного порядка и т.п.)¹. И тогда и сегодня существует две полярные точки зрения. Одни считают, что в условиях обострения национальных и политических противоречий, угрожающих стабильности не только региона, но и всей страны, нет другого выхода. Другие убеждены, что чрезвычайные средства (запрет передвижения, выезда и въезда, кругом войска и т.д.) – чрезмерно жесткие, напоминающие людям эпоху репрессий и не стыкующиеся с проводимыми в те годы демократическими преобразованиями.

Ситуация раскалилась до предела 19-21 августа 1991г. Под предлогом преодоления имевшей место дестабилизации в стране рядом представителей

¹ См.: О неотложных мерах по наведению общественного порядка в Азербайджанской ССР и Армянской ССР [Текст] : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 ноября 1988г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 47. – Ст. 712; О введении особой формы управления в Нагорно-Карабахской автономной области Азербайджанской ССР [Текст] : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 января 1989г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1989. – № 3. – Ст. 14; О введении чрезвычайного положения в городе Баку [Текст] : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 января 1990г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 4. – Ст. 57.

советского руководства было принято решение о временном приостановлении функционирования конституционных институтов государства и передачи всей полноты власти Государственному комитету по чрезвычайному положению в СССР, первым решением которого стало объявление чрезвычайного положения в отдельных местностях СССР¹. Своим следующим Постановлением № 2 ГКЧП временно ограничил перечень выпускаемых центральных, московских городских и областных общественно-политических изданий следующими газетами: «Труд», «Рабочая трибуна», «Известия», «Правда», «Красная звезда», «Советская Россия», «Московская правда», «Ленинское знамя», «Сельская жизнь». Третье и последнее решение было принято уже не от имени абстрактного ГКЧП, а от имени исполняющего обязанности Президента СССР Г. Янаева в форме Указа «О введении чрезвычайного положения в городе Москве», где, в частности, указывалась на «обострение обстановки в г. Москве – столице Союза Советских Социалистических Республик, вызванное невыполнением постановления Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР № 1 от 19 августа 1991 года, попытками организовать митинги, уличные шествия и манифестации, фактами подстрекательства к беспорядкам, в интересах защиты и безопасности граждан в соответствии со статьей 127 Конституции СССР».

Официальная версия событий глазами ГКЧП и их немногочисленных сторонников заключалась в необходимости организации управления страной и эффективного осуществления режима чрезвычайного положения. Представители демократической оппозиции расценили данный шаг как попытку распространения чрезвычайного режима на мирную ситуацию, не требовавшую применения силы, с целью захвата власти. Как итог, в стране возникла крайне напряженная обстановка, чреватая непредсказуемыми последствиями вплоть до гражданской войны.

¹ См.: Постановление № 1 Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР от 19 августа 1991 г. // СоюзИнфо [Электронный ресурс]. – Режим доступа: souz.info.

Ответственность на территории страны взял на себя законно избранный Президент РСФСР. К нему перешла вся полнота власти на территории РСФСР до момента продолжения функционирования в конституционном режиме органов государственной власти. Своим Указом Президент Б.Н. Ельцин перевел себе в подчинение исполнительные органы, в том числе КГБ, МВД, Министерство обороны, взял на себя роль главнокомандующего Вооруженными Силами СССР на территории РСФСР¹. Предпринятые усилия позволили отстоять конституционный строй и защитить общественный порядок. Вместе с тем сам Президент России Б.Н. Ельцин в дальнейшем неоднократно вводил чрезвычайное положение в различных регионах страны².

Эскалация напряженности в обществе, сопровождаемая природно-техногенными авариями, обозначила потребность в создании эффективного законодательства о чрезвычайных ситуациях: принятия необходимых новых законов, внесения изменений и дополнений в действующие конституционные и иные нормативно-правовые акты. Переломные события 1980-90-х гг. со всей очевидностью показали, что чрезвычайные ситуации и их последствия должны иметь детальную правовую регламентацию, без чего трудно избежать трагических последствий.

Эволюция правовых основ чрезвычайного регулирования в нашей стране позволяет говорить об одной существенной закономерности. Зачастую политические лидеры обращаются к средствам чрезвычайного права в самых реакционных целях (с учетом особенностей, характерных для конкретного исторического момента). Подобная политико-правовая практика вызывает вопрос о соответствии конституционных принципов правового государства и чрезвычайно-правовых средств. Историко-правовое исследование института чрезвычайного государственно-правового регулирования показывает дуализм

¹ См.: Об управлении Вооруженными Силами СССР на территории РСФСР в условиях чрезвычайной ситуации [Текст] : Указ Президента РСФСР от 20 августа 1991 года // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 34. – Ст. 1138.

² См.: Янгол Н.Г. Правовой режим чрезвычайного положения, вводимый в условиях обострения социальных конфликтов. – СПб., 1999. – С. 57.

его конституционно-правовой природы. Учет при функционировании механизма действия права в чрезвычайных ситуациях общепризнанных принципов и норм международного права позволяет использовать этот институт в интересах безопасности граждан, общества, государства. Для этого нужны, прежде всего, правдивые оценки исторического опыта механизма действия права в чрезвычайных ситуациях, чтобы не повторялись попытки использования чрезвычайно-правовых средств в целях тотального подчинения всего общества и установления авторитарного режима в государстве.

Глава 2. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ДЕЙСТВИЯ ПРАВА ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

§ 1. Правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях

Правовое государство предполагает высокоразвитую, демократическую эффективно функционирующую правовую систему, способную осуществлять защиту интересов личности, общества и самого государства. Однако кроме охранительной функции правовая система должна выполнять и другие функции, связанные с решением многообразных регулятивно-организующих, стабилизирующих и стимулирующих задач, выражающихся в развитии экономики, науки, культуры, образования, социальной сферы, полноценной реализации гражданами своих прав и свобод, обеспечении нормальной жизнедеятельности людей и их безопасности¹. Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности интересов личности, общества и государства как объектов безопасности в Российской Федерации существует правовой институт, регулирующий отношения при обеспечении безопасности в чрезвычайных (кризисных) ситуациях, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления в условиях чрезвычайных обстоятельств, формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью.

Отправным, базовым в системе правовых средств обеспечения безопасности прав и свобод личности, законных интересов общества и государства является установление специальных (исключительных) политико-правовых режимов обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях. Такие режимы с функциональной точки зрения представляют собой правила регулятивного воздействия, образующие порядок правового регулирования, а с содержательной точки зрения – регламентацию прав и обязанностей

¹ См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов, 2004. – С. 103.

участников правоотношений¹. Применительно к теме настоящего диссертационного исследования речь идет о процессе деятельностного воздействия, протекающего в рамках правовой системы и способствующего нормализации и стабилизации порядка жизнедеятельности гражданского общества в условиях чрезвычайной ситуации.

Категория «правовой режим безопасности» производна от такой категории как «правовой режим». «Правовой режим» за последнее время утвердился в понятийно-категориальном аппарате отечественной юридической науки. Достоинства данного понятия заключаются в выражении определяющих, узловых сторон правовой реальности. Поэтому сегодня большинство научных исследований, преследующих цель выявления специфики нормативного регулирования в той или иной сфере общественных отношений, проводятся под углом зрения существующего в ней правового режима². Теоретическая и практическая ценность такого подхода к проблеме обуславливается тем, что сегодня нужны политико-правовые режимы, соответствующие социально-экономической, политической, правовой, национальной обстановке в России. Поскольку хотя правовым режимам свойственны определенность, стабильность, известное постоянство, они в то же время непрерывно видоизменяются, отражая современные условия и реалия.

В юридической науке получили распространение определения правового режима и как социального режима некоторого объекта, закрепленного правовыми нормами и обеспеченного совокупностью юридических средств³; и как порядка регулирования, выраженного комплексом правовых средств, отражающих специфическое взаимодействие дозволений и запретов,

¹ См.: Брыксина Г.С. Проблемы теории правового режима органа государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г.С. Брыксина; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2004. – С. 11.

² См., например: Правовые режимы: общетеоретический и отраслевой аспекты / Под ред. А.В. Малько и И.С. Барзиловой. – М., 2012.

³ См.: Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. – М., 1987. – С. 258-259.

создающих необходимую направленность регулирования¹; и как особого порядка правового регулирования, характеризующего совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и обеспечивающих их устойчивое функционирование². На наш взгляд, отличается глубоким смысловым содержанием и перспективой практического использования определение, предложенное Н.И. Матузовым и А.В. Малько. Ими правовой режим понимается как такое сочетание юридических средств, которое создает желаемое состояние социальных отношений и посредством которого достигается конкретная степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектами права³.

Социально-политические и природно-техногенные экстремальные ситуации, неизбежные в условиях переходного государства, привели к воссозданию в политико-правовой системе нашей стране конституционно-правового режима обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях. Анализ Конституции РФ, законов и иных нормативных правовых актов, составляющих законодательство в области безопасности, позволяет увидеть разнообразие понятий, объединяемых (обобщаемых) в родовую конструкцию «чрезвычайный (исключительный, особый) режим»⁴ ограничения, запреты, способы и средства предупреждения и нейтрализации опасных социально-политических и природно-техногенных факторов – режимы чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции, экологического бедствия, особых условий и т.п. По этой причине представляется в определенной мере обоснованным высказанное в литературе

¹ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989. – С. 185.

² См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. – М., 2002. – С. 422.

³ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. – 1996. – №1. – С. 17-18.

⁴ См., например: Громов М.А. Чрезвычайные правовые режимы как подсистема административно-правовых режимов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 408-410.

суждение о том, что «защита национальной безопасности обеспечивается действием чрезвычайных правовых режимов, которые в перспективе могли бы быть объединены в кодекс законов о защите национальной безопасности»¹.

Экстраординарная (кризисная) обстановка ставит управленческие задачи, связанные с урегулированием социальных отношений, обеспечением безопасности граждан и охраной конституционного строя. Чрезвычайные обстоятельства определяют структурные и компетенционные видоизменения в организации исполнительно-распорядительной деятельности, самой методологии управления и приоритетности государственных целей², учреждением особых субъектов, наделенных специальными методами и способами осуществления чрезвычайных властных полномочий³. Исходя из вышесказанного, правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях представляет собой исключительный порядок функционирования государственного и общественного механизма, выражающийся в установлении ограничений правового статус участников правоотношений, либо возложение на них дополнительных обязанностей.

Чрезвычайные происшествия новейшей истории России, инициировавшие введение той или иной разновидности особых правовых режимов, вызывают необходимость теоретико-правового исследования предусмотренного действующим законодательством механизма реализации права в чрезвычайных ситуациях с точки зрения того, насколько формы и методы его действия соответствуют общепризнанным требованиям и принципам международного права. Речь идет о выяснении конституционно-правовой природы таких режимов, как «контртеррористическая операция»,

¹ Идрисов Р.Ф. Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Р.Ф. Идрисов; Юрид. ин-т МВД России. – М., 2002. – С. 15.

² См.: Кравченко А.Г. Особые правовые режимы как основа эффективного функционирования исполнительной власти в условиях социальных кризисов и чрезвычайных ситуаций // Философия права. – 2005. – № 4. – С. 67.

³ См.: Власов Д.М. Правовые и организационные основы режимы чрезвычайного положения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.М. Власов; Моск. гуманит. ун-т. – М., 2002. – С. 4.

«федеральная интервенция», «экологическое бедствие», «особые полномочия», «режим чрезвычайной ситуации лесов и пожарной безопасности» и т.д. и т.п. Конституция Российской Федерации таких понятий (кроме чрезвычайного и военного положения) не знает. Между тем они (или их аналоги) достаточно широко используются на практике и зачастую не совсем удачно.

В этой связи научные исследования нацелены содействовать законодательным органам закрепить цели, задачи и принципы использования чрезвычайных (исключительных) политико-правовых режимов, определить методы и пределы допустимых ограничений прав и свобод граждан, предложить основные направления совершенствования средств особого управления территорией, где возникла чрезвычайная обстановка. Круг перечисленных вопросов имеет не только академический и терминологический характер. Подмена понятий таит угрозу нарушения требований и принципов законности, что особенно опасно в случае с чрезвычайными мерами. В правоприменительной практике должны строго и неуклонно соблюдаться режимные правила использования чрезвычайных режимов – основания, компетенция, сроки и т.д. Процедурные нормы в рамках механизма действия права при чрезвычайных ситуациях выступают наиболее важными гарантиями общественного порядка.

Каким же образом и когда устанавливается чрезвычайный режим организации и функционирования государственной власти?

Из положений Конституции Российской Федерации вытекает, что чрезвычайный режим в самом общем виде порождается угрозами безопасности жизненно важным интересам личности, общества или государства. Термин «чрезвычайный» в названии этого режима означает, что им допускаются отступления от конституционного законодательства, «нормального юридического быта»¹. Государственно-правовые механизмы, регламентированные Конституцией РФ, Федеральным конституционным

¹ См.: Рушайло В.Б. Конституционные основы режима чрезвычайного положения в Российской Федерации // Право и политика. – 2004. – № 6. – С. 33.

законом «О чрезвычайном положении», Федеральными законами «О полиции», «О безопасности», уголовно-исполнительным законодательством и др., заключаются в расширении компетенции государственных органов и их должностных лиц, в ограничении правового статуса граждан, в повышении мер ответственности за правонарушения в условиях введения чрезвычайного режима (например, ч. 2 ст. 85 Уголовно-исполнительного кодекса РФ устанавливает, что «в период действия режима особых условий в исправительном учреждении может быть приостановлено осуществление некоторых прав осужденных, введены усиленный вариант охраны и надзора, особый порядок допуска на объекты, изменен распорядок дня, ограничена деятельность производственных, коммунально-бытовых, культурно-просветительных и иных служб»).

За последнее время Российское государство добилось существенных результатов в создании гарантий реализации человеком личных, социальных и политических прав при возникновении различного рода кризисных ситуаций. Вместе с тем изучение имеющейся научной литературы показывает, что эволюция юридической мысли в области проблем безопасности современной России, к сожалению, замкнута в рамках далеко не лучших подходов, закрепленных в законодательстве. В ст. 1 ранее действующего Закона РФ 1992г. «О безопасности» определение безопасности было редуцировано до «банальной» и упрощенной констатации состояния защищенности личных, общественных, государственных интересов от негативного воздействия внутренних и внешних факторов (угроз)¹. В ныне действующем законодательстве понятие безопасности вообще не дается². Это негативно сказывается на регулируемых правом отношениях безопасности, вносит сумятицу в теоретическое понимание предмета законодательного

¹ См.: Карнаухов С.С. «Интересы или ценности»: основная проблема исследований безопасности как государственно-правового феномена // История государства и права. – 2009. – № 7. – С. 18-19.

² См.: О безопасности [Текст] : Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.

регулирования, создает условия для его произвольного установления, неоправданного вмешательства государства в различные сферы жизни.

Такое состояние методологии теории безопасности нельзя признать удовлетворительным. Конституционный характер особого правового режима предполагает, что органы государственной власти (об уровнях государственно-правового реагирования на чрезвычайные ситуации речь пойдет ниже), прибегая к этому режиму, не вправе выходить за рамки конституционных положений. Нормативно-правовые акты, специально посвященные регулированию публичных и частных отношений в условиях исключительных режимов, предусматривают рамки разрешенных Конституцией отступлений от правового порядка. Как верно писал К. Хессе, конституция должна быть рассчитана «не только на нормальные времена, но также на бедственные и критические ситуации...». В противном случае «... уполномоченным лицам не останется никакой другой возможности, как действовать помимо конституции»¹. Поэтому главная задача, стоящая перед законодателем – сформулировать правовые гарантии, страховые механизмы, препятствующие злоупотреблению чрезвычайными полномочиями государственными органами и должностными лицами.

В законодательной практике выработано несколько способов закрепления исключений из обычного (ординарного) правового режима в случае чрезвычайной ситуации: 1) приостановление на время действия чрезвычайного режима соблюдения отдельных международных обязательств в области прав и свобод, закрепленных в соответствующих статьях Конституции; 2) непосредственное установление дополнительных ограничений, как правило, в форме запретов, правового статуса личности².

У нас в законодательстве наибольшее применение получает второй вариант регламентации правового режима обеспечения безопасности при

¹ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С. 339.

² См.: Смирнов П.А. Понятие чрезвычайного и военного положений в законодательстве России и зарубежных стран // Правоведение. – 2005. – № 2. – С. 162-167.

возникновении чрезвычайной ситуации. Его преимущества заключаются в том, что предусматриваются не просто изъятия из конституционного режима государственно-правового регулирования, но и параллельно определяются и границы таких изъятий, что очень важно, поскольку их объем, так сказать глубина существенно различаются, например, при военном и чрезвычайном положении, режиме экологического бедствия и т.п. В этой связи те формулировки или названия, которые используются для характеристики чрезвычайного режима, в огромной степени способствуют строгому и неуклонному соблюдению общих требований законности, действие которых в отличие от вышеуказанных изъятий не приостанавливается в условиях применения чрезвычайных мер.

Следует отметить, что не только в истории нашей страны, но и в современной Российской Федерации имеется довольно негативный опыт реализации чрезвычайных полномочий для охраны прав и свобод граждан, основ конституционного строя и т.п. Введение различного рода чрезвычайных режимов в целях обеспечения безопасности (имеется ввиду правовой режим чрезвычайного положения для разрешения межнационального конфликта на территории Северной Осетии и Ингушетии в 1993-1994 гг., во время конституционного кризиса между Президентом и Верховным Советом 3-4 октября 1993г. в Москве, режима контртеррористической операции в различных территориях Северного Кавказа) привели к массовым нарушениям прав человека. К сожалению, до сих пор по этническому вопросу российского общества расколото, и не преодолена раз и навсегда угроза межнациональной «резни», наподобие той, что произошла в Сербии, Боснии, Албании, Сомали. Все это, в свою очередь, вызвало крайне отрицательное отношение в общественном сознании к институту чрезвычайного регулирования. Таким образом, сегодня в России накопился широкий круг острых проблем (технико-юридического, политического, ментального характера), связанных с эффективным использованием механизма чрезвычайного режима обеспечения безопасности для защиты и гарантирования прав и свобод граждан.

Как и всякая другая деятельность, правореализационный процесс отличается целесообразностью, цели выступают неотъемлемым элементом его структуры¹. Цели использования правовых институтов чрезвычайного режима заключаются: в нормализации с учетом требований оперативности и экономичности кризисной обстановки, вызванной социальным бедствием или природно-техногенной катастрофой; в устранении угроз безопасности и защите прав, свобод и законных интересов граждан; в охране принципов конституционного строя, общественных и государственных интересов; в восстановлении конституционного порядка. Так, например, Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» (ст. 3) устанавливает, что, режим чрезвычайного положения вводится лишь при обстоятельствах, непосредственно угрожающих жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации. Чрезвычайные режимы не должны вводиться для предотвращения угроз, ссылаясь на потенциальную опасность, так как отсутствие легальных оснований лишает чрезвычайные меры конституционно-правового характера. В этом случае должно сохраняться регулятивное действие юридического инструментария, рассчитанного на обычный порядок.

Содержание основной антитезы «опасность-безопасность» разрабатывается в теориях безопасности, прежде всего, исходя из толкований в словарях русского языка слов «опасность» и «угроза», предусматривающих два основных варианта: понимание и определение сущности опасности через угрозу и наоборот – опасность есть возможность и угроза², а угроза – опасность и возможность³. Следует согласиться с мнением А.Ф. Галузина о том, что словарное и лексическое определение опасности не только вполне допустимы,

¹ См.: Шундигов К.В. Цели, средства и результаты в правореализационном процессе // Правоведение. – 2001. – № 4. – С. 31.

² См.: Ожегов С.И., Шведов Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 2003. – С. 453; Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка. – М., 2007. – С. 601.

³ См.: Ожегов С.И., Шведов Н.Ю. Указ. соч. – С. 825; Ушаков Д.Н. Указ. соч. – С. 1093.

но даже и необходимы для научных определений¹. С этих семантических и гносеологических позиций «опасности» – это субъективные и объективные явления, процессы, действия, представляющие угрозу интересам личности, общества и государства (способные подорвать правовой порядок и законность, ослабить и разрушить государство в целом или отдельные территории, лишить граждан их прав и свобод и т.д.). Реализованность угрозы и наступление неблагоприятных экономических, политических, социальных последствий и представляет собой чрезвычайную ситуацию².

Прежде всего, необходимо обозначить эти опасности и угрозы как условия, порождающие чрезвычайные ситуации и нуждающиеся в правовой регламентации:

1) социально-политические, вызванные насильственным изменением конституционного строя Российской Федерации, захватом или присвоением власти, попытками вооруженного мятежа, организацией массовых беспорядков, совершением террористических актов, подготовкой и деятельностью бандформирований, разжиганием межнациональной, межконфессиональной и региональной вражды, и создающими реальную опасность жизнедеятельности граждан, нормальному функционированию государственных и муниципальных органов (п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»; ч. 1 ст. 85 УИК РФ; ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму»);

2) природно-техногенные, выражающиеся в чрезвычайных экологических или техногенных ситуациях, в том числе эпидемиях и эпизоотиях. Аварии, опасные природные явления, катастрофы, стихийные и иные бедствия порождают природно-техногенные угрозы, связаны с человеческими жертвами, нанесением тяжкого вреда здоровью людей и природе, значительными

¹ См.: Галузин А.Ф. «Опасность» как научная и правовая категория // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 4. – С. 67, 69.

² См.: Стрельников К.А. Правовые аспекты экономической безопасности современного Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / К.А. Стрельников; Нижегород. акад. МВД РФ. – Н. Новгород, 2004. – С. 11.

материальными потерями и нарушением условий жизнедеятельности населения, требуют проведения масштабных и неотложных аварийно-спасательных работ (п. «б» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»; ст. 1 Федерального закона «Об уничтожении химического оружия»; ст. 13-17 Федерального закона «О радиационной безопасности населения»).

Как видно из законодательства, перечень причин, порождающих чрезвычайные ситуации и соответственно приводящих к введению особого правового режима, является открытым¹. Если в законодательстве будет заложен исчерпывающий перечень оснований, то законодатель тем самым сузит возможности органов государственной власти адекватно отреагировать на возникшую чрезвычайную ситуацию в целях восстановления общественного порядка и защиты прав и свобод граждан. Поскольку административно-правовая реформа еще не закончена и сохраняется несбалансированность и неурегулированность ряда сфер общественных отношений, то необходимо, на наш взгляд, обеспечить определенную свободу усмотрения органам государственной власти в условиях экстремальной обстановки. Вместе с тем для предотвращения злоупотребления и откровенного произвола, а следовательно и неизбежных при этом нарушений прав и свобод граждан, законодательный перечень правоограничений, устанавливаемых в рамках чрезвычайного режима должен быть исчерпывающим и не предусматривать расширительного толкования².

Итак, введение чрезвычайного правового режима вызвано экстраординарной ситуацией либо социально-политического и криминогенного характера, либо природного, техногенного или биологического характера. Первая группа чрезвычайных ситуаций предполагает использование крайне жестких, решительных, правоограничительных мер по пресечению

¹ См., например: Мелехин А.В. Конституционно-правовой аспект режима военного положения // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 7. – С. 36.

² См.: Гончаров И.В. Законодательство о чрезвычайном положении: проблемы действия и пути совершенствования // Юрист. – 1998. – № 3. – С. 4.

беспорядков, обеспеченных строгими санкциями. Природно-техногенные чрезвычайные ситуации, в первую очередь, связаны с оказанием государством пострадавшим быстрой и эффективной помощи, организацией аварийно-спасательных работ, использованием мер социальной защиты и в том числе обеспечением порядка и дисциплины, но с минимальным применением ограничений, запретов и санкций, введением состояния «национального или регионального бедствия»¹.

Законы, как известно, обладают таким отличительным свойством в системе правовых актов как высшая юридическая сила. Это свойство, наряду со многим прочим, означает невозможность и антиконституционность их отмены, изменения или приостановления иными другими актами. Верховенство закона – один из основных конституционных принципов правового государства, из которого есть исключение – наделение главы государства (в нашем случае Президента Российской Федерации) правом объявлять чрезвычайное или военное положение.

Президент РФ возглавляет систему сил обеспечения безопасности. Конституционно-правовое положение Президента и его политическое значение в государственном механизме, не только провозглашенные в Основном законе государства, но и фактические, выражающиеся в его способности как высшего должностного лица выступать в качестве «гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина», наиболее полноценным образом проявляются именно в кризисной ситуации общественного развития². Именно на Президенте как главе государства лежит главная ответственность по охране государственного суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности. В этом качестве Президентом формируются стратегические направления внутренней и внешней безопасности,

¹ См.: Петрухин И.Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 50.

² См. подробнее: Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.Е. Колобаева; Ур. гос. юрид. акад. права. – Екатеринбург, 2007. – С. 103-128.

контролируется и координируется функционирование спецслужб. Кроме общеполитического руководства органами безопасности Президент принимает и оперативные решения по обеспечению безопасности в пределах своей компетенции как главы государства. В этой связи для устранения угроз безопасности граждан и охраны основ конституционного строя Президенту РФ предоставлено исключительное право на объявление в масштабах всего государства или в отдельных территориях страны чрезвычайного или военного положения, но с обязательным и незамедлительным уведомлением Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 88 Конституции РФ) и последующем утверждении Советом Федерации (п. «б» ст. 102 Конституции РФ).

Остановимся здесь подробнее. Несмотря на тенденцию упорядочения в отечественном законодательстве и, что особенно важно в правоприменительной практике, оснований использования исключительных правовых режимов, не преодолен до конца, о чем речь шла на предыдущих страницах, такой дефект в рассматриваемой сфере как отсутствие ясных и точных критериев, на основе которых со стопроцентной уверенностью можно было бы разграничить чрезвычайные ситуации и нормальное положение. В результате не исключены не только ошибочные политические решения, но и действия по установлению особых правовых режимов там, где нет оснований для их использования, в том числе и путем инспирирования кризисной обстановки в стране. Перспективы такого развития ситуации и обуславливают обязательное подтверждение органами представительной власти указа главы государства об объявлении особого (чрезвычайного) положения. В качестве предложения по усилению этой гарантии хотелось бы предложить внести поправки в основной закон и дополнительно наделить Совет Федерации правом отменить отдельные чрезвычайные меры или правоприменительные акты, изданные в связи с чрезвычайным или военным положением, в случае их несоответствия Конституции.

В то же время процедура одобрения представительным органом решения главы государства ввести чрезвычайный режим не считается в мировой

практике фактором демократичности государства. Например, в США, государстве, которое гордится и во многом по праву своими демократическими традициями, решения Президента об использовании режима чрезвычайного положения не требуют одобрения или утверждения Конгрессом¹. Такая же практика существует в Великобритании, где в результате принятия Закона о чрезвычайных полномочиях 1964г. институт чрезвычайного положения не является объектом парламентского контроля².

Таким образом, в Конституции РФ реализован общепризнанный в международном праве принцип: с одной стороны, органы исполнительной власти не могут быть стеснены в решении вопроса об использовании чрезвычайных средств, чтобы быстро среагировать на возникшую чрезвычайную ситуацию; с другой стороны, парламент должен законодательно ограничить объем чрезвычайных полномочий исполнительной власти и осуществлять контроль за их реализацией. Еще одной гарантией обеспечения разделения властей и действия парламентского контроля при использовании Президентом чрезвычайных полномочий выступает запрет на роспуск Государственной Думы (ч. 5 ст. 109 Конституции РФ). Подобный запрет установлен законодательством целого ряда таких демократических государств, как Франция, Польша и др.³

Несомненным достижением международного сообщества является построение целостного института международного контроля со стороны как самих государств, так и Комитета ООН по правам человека в части, касающейся международно-правового регулирования обеспечения прав человека в условиях чрезвычайного положения. И главным здесь выступает то обстоятельство, что упоминавшимися Международными пактами и

¹ См.: Касаткина Н.М., Лафитский В.И. Правовые институты чрезвычайного режима в США // Право и экономика. – 1996. – № 12. – С. 75.

² См.: Домрин А.Н. Правовые институты чрезвычайного режима в Великобритании // Право и экономика. – 1996. – № 15-16. – С. 86.

³ См.: Пилипенко А.Н. Институты чрезвычайного режима во Франции // Право и экономика. – 1997. – № 7-8. – С. 105; Трещенкова Н.Ю. Правовые институты чрезвычайного режима в Польше // Право и экономика. – 1997. – № 3. – С. 46.

Европейской конвенцией о правах человека закрепляется обязанность государств немедленно информировать другие участвующие в этих актах государства через посредство Генерального секретаря ООН и Генерального секретаря Совета Европы об отступлениях в области прав человека и обоснованиях подобного шага¹.

Консультирует Президента России по вопросам введения, продления или отмены чрезвычайного положения Совет Безопасности, функционирующий на основании Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390 «О безопасности»². В качестве консультативного института Совет безопасности осуществляет мониторинг вопросов внутренней и внешней безопасности Российской Федерации, формулирует для Президента предложения о стратегии обеспечения национальной, в том числе энергетической, военной, техногенной, информационной, криминальной, экологической и других не менее важных видов безопасности. В их ряду находятся вопросы, связанные с прогнозированием, предотвращением чрезвычайных происшествий и преодолением последствий чрезвычайных ситуаций.

Участие Правительства РФ в механизме применения права и соответственно обеспечении режима безопасности в чрезвычайных ситуациях заключается в следующем: выработка основных направлений политики Российской Федерации в сфере безопасности, формирование федеральных целевых программ и обеспечение их выполнения, установление компетенционных полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, непосредственно подчиненных Правительству. Для решения гуманитарных вопросов и урегулирования чрезвычайных ситуаций в Правительстве существуют межведомственные комиссии по таким вопросам, как: профессиональная ориентация, психологическая поддержка населения; социальное обслуживание населения;

¹ См. подробнее: Коннов В.А., Лебедь С.В. Международное право и режим чрезвычайного положения: проблемы обеспечения прав человека в условиях внутренней напряженности. – М., 2003.

² См.: СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.

охрана здоровья граждан; координация действий органов и должностных лиц с точки зрения выполнения Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей; социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей; и т.п.

Среди органов обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях особая роль принадлежит отраслевым специализированным ведомствам (Министерству РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее МЧС России), Министерству внутренних дел, ФСБ, и ряду других). Именно им принадлежит первенство в оказании непосредственного содействия гражданам в защите их прав, свобод и законных интересов, и прежде всего права на безопасность. Данные органы осуществляют индивидуальное правовое регулирование общественных отношений в условиях чрезвычайной ситуации, издавая правоприменительные акты, порождающие, изменяющие или прекращающие правоотношения в сфере обеспечения безопасности. Названные специальные министерства и иные ведомства принимают активное участие в разработке концептуальных основ государственной стратегии и тактики обеспечения безопасности государства, общества и личности от чрезвычайных угроз и опасностей¹.

Мониторингом чрезвычайных факторов риска в «гражданских» (не имеющих военного значения) сферах жизнедеятельности, занимается, прежде всего, МЧС России. Такое выявление рисков необходимо для того, чтобы вырабатывать и в дальнейшем реализовывать на практике механизм предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, локализации и

¹ См.: Воробьев Ю.Л. Управление стратегическими рисками чрезвычайных ситуаций в системе обеспечения национальной безопасности России // Право и безопасность. – 2003. – № 3-4. – С. 10-16; Пылин А.В. Правовые основы компетенции Федеральной службы безопасности России в обеспечении государственной безопасности Российской Федерации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2009. – № 89. – С. 311-318.

преодоления их последствий¹. Так, в МЧС России существует Экспертный совет, в задачи которого входят: экспертное обеспечение правотворческой деятельности по вопросам обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях; консультативное содействие стратегическому планированию безопасной жизнедеятельности, в том числе осуществление прогноза чрезвычайных ситуаций; анализ правовых средств их предотвращения и преодоления; и др.²

Значительный массив законов и иных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в условиях реальной угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, ликвидации их негативных последствий, высокие требования, предъявляемые к государственной системе реагирования на экстремальные обстоятельства, органам и должностным лицам, ответственным за обеспечение безопасности, здоровье и жизнь граждан, нормальное функционирование систем жизнеобеспечения, учреждений и организаций, общественных формирований определяют важную и все возрастающую роль органов прокуратуры и обуславливают необходимость решения ряда сложных и разноплановых задач в чрезвычайных условиях. К основным из них, на наш взгляд, следует отнести: прокурорский надзор за исполнением законодательства о чрезвычайных ситуациях; организация и обеспечение представления спецдонесений о чрезвычайных происшествиях и преступлениях; участие прокурора-руководителя в мероприятиях органов правоохраны по предотвращению, предупреждению и пресечению различного

¹ См. подробнее: Холохоев И.С. Механизм обеспечения юридической безопасности в условиях предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.02 / И.С. Холохоев; С.-Петерб. гос. ун-т ГПС МЧС России. – СПб., 2008.

² См.: Воробьев Ю.Л. Сервис безопасности – негосударственный сектор обеспечения безопасности человека // Проблемы анализа риска. – 2008. – Т. 5. – № 1. – С. 14.

рода криминальных чрезвычайных ситуаций¹ (с учетом передачи функции предварительного следствия Следственному комитету РФ²).

Согласно ст. 12 ФЗ «О безопасности» органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности. В этой связи требует дополнительного рассмотрения вопрос о разграничении предметов ведения Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления в вопросах использования чрезвычайных режимов (уровней реагирования на чрезвычайную ситуацию). К сожалению, следует констатировать наличие серьезных пробелов в регулировании взаимодействия федеральных и региональных структур в сфере обеспечения безопасности³.

Проведенная в 2000-е гг. политика укрепления вертикали власти сняла остроту рассматриваемой проблемы. Однако необходимо не забывать, что в 1990-е годы право на введение чрезвычайного положения не только формально закреплялось в конституциях и уставах значительного числа субъектов Федерации, но и реально объявлялось ими. Например, в Республике Тыва (ныне уже не существующей) указом ее президента от 23 мая 1996 г. № 576 было объявлено *чрезвычайное положение* (курсив мой – Р.А. Максимов) в целях предотвращения и ликвидации масштабных пожаров. Народный хурал Республики Калмыкия от 16 марта 1995г. издал Постановление № 82-1 об утверждении указа президента Республики Калмыкия «О введении *чрезвычайного положения* (курсив мой – Р.А. Максимов) на территории Лаганского района Республики Калмыкия» в целях борьбы с наводнениями. В

¹ См.: Максимов В.А. О задачах, роли и содержании деятельности прокурора-руководителя в чрезвычайных ситуациях // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2005. – № 1. – С. 473.

² О Следственном комитете Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 28.12.2010г. № 403-ФЗ (в ред. от 25.11.2013г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15.

³ См.: Кирьянов А.Ю. Соотношение полномочий властных субъектов обеспечения региональной безопасности в рамках институциональной подсистемы // Юридический мир. – 2010. – № 1. – С. 18.

1999 г. в Татарстане был принят закон «О правовом положении чрезвычайного положения»¹.

На наш взгляд, случаи изъятия федеральных прерогатив упомянутыми законодательными актами субъектов Федерации нарушали соответствующие нормы Конституции, и их появление в правовой реальности свидетельствовало о слабости государственного режима, существовавшего в 1990-х годах. Поэтому в отношении чрезвычайных ситуаций социально-политического характера, вызванных попытками посягательства на основы конституционного строя, межнациональными и религиозными конфликтами, террористической деятельностью т.д., особенно когда государственные органы региональной власти сами становятся одной из сторон конфликта, полномочие на использование чрезвычайного режима должно безоговорочно относиться к исключительной компетенции федерального центра, а именно Президента Российской Федерации.

В то же время, думается, в правовом регулировании чрезвычайных ситуаций природно-техногенного характера, «удельный вес» которых из года в год только повышается, роль региональных органов должна быть более весомой. Деятельность, направленная на борьбу с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацию их последствий, отнесена Конституцией (ст. 72) к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Видимо руководствуясь подобными или схожими соображениями и принимая во внимание, что в сфере «природно-техногенного» чрезвычайного положения более предпочтительным и аргументированным является усиление совместной компетенции федеральных, региональных и местных органов власти, 1 апреля 2012 г. Федеральным законом № 23-ФЗ² были внесены существенные изменения в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», определяющие

¹ Цит. по: Кондрашев А. Несовершенство правовой основы режима чрезвычайного положения в России // Федерализм. – 2006. – № 1 (41). – С. 120.

² См.: СЗ РФ. – 2012. – № 14. – Ст. 1549.

уровни реагирования на чрезвычайные ситуации и особенности их функционирования.

Содержанием правового режима обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях выступают юридические средства (меры, способы, ресурсы), предоставленные субъектам общественных отношений в условиях экстремальной ситуации и позволяющие им защищать свою жизнедеятельность. Интересы государства, воля законодателя, специфика и характер общественных отношений обуславливают правовой режим, особые подходы, формы и методы правового опосредования, набор юридического инструментария. Как справедливо констатирует В.А. Осипов, «именно правовые средства делают механизм обеспечения правовой безопасности инструментальным и определенным»¹. В соответствии с этим обеспечение безопасности в чрезвычайных ситуациях, по сути, становится своеобразным мониторингом состояния различных сфер общества посредством прогнозирования и предотвращения угроз и опасностей социально-политического или природно-техногенного характера с помощью хорошо налаженной системы правовых средств (мер, способов), обуславливающих «спокойное» состояния общества, обеспечивающих защиту прав, интересов, потребностей и свободы жизнедеятельности населения.

Как уже отмечалось, чрезвычайный режим – это жесткий режим ограничения, в котором доминирующее место занимают такие правовые средства, как запреты, обязанности, правовые ограничения и т.д. Однако говоря о правовом режиме обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях как о совокупности мер ограничительного воздействия, в правоприменительной деятельности важно учитывать исключительный², можно сказать крайний характер данного типа правового регулирования, т.е. возможность

¹ Осипов В.А. Правовые средства как элемент механизма обеспечения правовой безопасности общества // Закон и право. – 2009. – № 1. – С. 12.

² Подробный анализ понятия «исключительный случай» см.: Суменков С.Ю. Исключительные обстоятельства и уважительные причины // Государство и право. – 2011. – № 7. – С. 91-95.

использования в целях устранения угроз безопасности граждан, общества и государства только при условии реализации всех обычных мер. Чтобы стабилизировать общественно-политическую обстановку при возникновении кризисной ситуации необходимы совершенно иные правовые средства, получившие такое обобщенное название в мировой практике как «чрезвычайные меры». Их единство обусловлено общими целями правового воздействия (устранением чрезвычайной ситуации, защитой прав граждан, охраной основ конституционного строя), единой государственно-властной природой, порядком реализации и т.д. В то же время между чрезвычайными мерами существует и немало различий, связанных с жесткостью устанавливаемых запретов и применяемых санкций, степенью ограничения прав и свобод граждан. Речь идет о специальных управленческих мерах, вызванных особой (экстраординарной) социальной ситуацией, но при этом не теряющих своего конституционно-правового характера, т.е. соответствующих международному праву, Конституции РФ, регламентированных законодательством. Чрезвычайные меры могут применяться органами (должностными лицами), ответственными за функционирование механизма правового регулирования при чрезвычайной ситуации, как отдельно, так и комплексно, образуя правовой режим с перераспределением компетенции, расширением полномочий, ограничением индивидуальной свободы.

Общественные отношения как объект государственно-правового воздействия существенно видоизменяются в условиях чрезвычайной ситуации. В результате модифицируется система государственно-правового управления. Такие факторы, как действие угрозы безопасности, сама экстремальная ситуация, установление специального правового режима ставят новые цели, задачи и функции перед органами государственной власти, приводят к наделению их особыми методами управленческого воздействия. Поэтому без понятия «чрезвычайные правовые средства (или меры)» невозможно исследовать не только проблему целей правового регулирования в чрезвычайных ситуациях, но и проблему безопасности общества в целом,

поскольку из чрезвычайных мер и складывается правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях.

Таким образом, чрезвычайные меры означают совокупность средств и методов особого управления органов государственной власти, вызванных экстремальной ситуацией, выраженных в не противоречащих Конституции РФ и международному праву организационно-правовых формах и направленных посредством установления и поддержания «режимных правил» на недопущение возникновения и развития угроз безопасности. Понятие «чрезвычайные» в названии этих средств обеспечения безопасности указывает на то, что, во-первых, такие меры применяются исключительно в рамках чрезвычайного режима, во-вторых, их содержание заключается в ограничении прав и свобод физических и юридических лиц, обременении их правового статуса дополнительными обязанностями, а в-третьих, в изменении в сторону компетенции органов государства.

Действующим законодательством (ст. 3 Закона РФ от 14.07.1992г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», ст. 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», Указ Президента РФ от 31.03.2010 № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте», Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2010 г. № 1285-р «Об утверждении комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте» и др.) устанавливаются следующие чрезвычайные меры:

- ◆ создание специального временного органа в целях межведомственной координации функционирования на территории чрезвычайной ситуации задействованных для ее устранения военных органов, органов гражданской обороны и других органов безопасности с одновременным приостановлением функционирования там региональных и муниципальных органов власти;

- ◆ ограничение свободы передвижения в местности, подвергшейся воздействию чрезвычайной ситуации, установление особых правил въезда на

данную территорию и выезда с нее, особенно для иностранных граждан и лиц без гражданства;

♦ введение усиленных, исключительных для нормальной обстановки, мер по охране общественного порядка, выражающихся в создании особого режима объектов государственной охраны и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, транспортной инфраструктуры. Примерами таких объектов выступают дорога, мост, водозаборная станция, нефте- и газопровод, продовольственный склад и др.;

♦ запрет осуществлять отдельные виды финансово-экономических операций, в том числе связанных с перемещением товаров, услуг и финансовых средств;

♦ ограничение или полный запрет в зависимости от остроты сложившейся чрезвычайной обстановки на проведение массовых мероприятий в общественных местах (собраний, митингов, демонстраций, пикетов и т.п.). Массовые волнения зачастую начинаются с безобидных, вполне мирных акций протеста. Поэтому законодатель стремится в условиях чрезвычайной ситуации исключить скопления людей и не дать спровоцировать беспорядки. При чрезвычайной ситуации, вызванной эпидемией, такая мера имеет вполне практический смысл – предупредить распространение инфекционного заболевания;

♦ введение запрета на забастовки, либо приостановление и прекращение функционирования предприятий, организаций и учреждений по иным причинам. В первую очередь, данная мера имеет жизненно важное значение в сферах производства и распространения продовольственной продукции, в сфере здравоохранения, образования, транспортных перевозок, в области связи, энерго-, газо- и водоснабжении и т.п.;

♦ ограничение на въезд транспорта на территорию, где объявлен чрезвычайный режим, использование дополнительных оснований (к тем, которые предусмотрены УПК РФ и КоАП РФ) досмотра транспортных средств;

- ◆ приостановление функционирования тех организаций, деятельность которых связана с оборотом взрывчатых, радиоактивных, химически и биологически опасных веществ;

- ◆ организация принудительной эвакуации материальных и культурных ценностей с территории чрезвычайной ситуации во избежание их уничтожения, похищения, повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

Чрезвычайные режимы, вызванные противоправной деятельностью, дополнительно предполагают следующие меры предупредительно-пресекательной направленности (ст. 12 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», ст. 13 Федерального закона от 07.02.2011г. № 3-ФЗ «О полиции», ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму», Указ Президента РФ от 15.02.2006г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму»):

- ◆ введение комендантского часа, т.е. запрет пребывать в местах общественного пользования в разрешенное время;

- ◆ приостановление свободной деятельности печатных и других средств массовой информации путем осуществления предварительной цензуры; временное изъятие на период действия чрезвычайного режима печатных изданий и технических средств массовой информации (имеется ввиду радиопередающая, звукоусиливающая, множительная аппаратура); особый порядок аккредитации журналистов и свободы их передвижения;

- ◆ временное приостановление функционирования тех политических партий и общественных объединений, которые своей деятельностью препятствуют стабилизации чрезвычайной ситуации, при условии их предварительного предупреждения,

- ◆ расширение оснований по сравнению с КоАП и УПК РФ для проверки документов в общественных местах, проведения таких чрезвычайных мероприятий, определяющих облик особых правовых режимов, по крайней мере, в общественном сознании, как личный досмотр, досмотр вещей, жилища, транспортных средств;

♦ усиление ограничивающего режима оборота таких потенциально опасных предметов, как оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, специальные средства, а также ядовитых веществ, лекарственных средств, наркотических средств, психотропных веществ, сильнодействующих веществ, спиртосодержащей продукции;

♦ наделение органов временной администрации на территории чрезвычайной ситуации – комендатур – правом задерживать граждан в случае нарушения требований чрезвычайного режима, например, комендантского часа, выдворять таких лиц за пределы местности, на которой возникла чрезвычайная ситуация;

♦ увеличение сроков содержания под стражей лиц, подозреваемых в совершении преступлений особой тяжести (например, террористических актов), на весь срок введения чрезвычайного режима, но не более чем на три месяца по отношению к срокам, предусмотренных УПК РФ.

В законодательстве содержатся также дополнительные меры, реализуемые в связи с природно-техногенными катастрофами (ст. 13 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», ст.ст. 10, 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ст. 34 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», п. 3. Указа Президента РФ от 02.08.2010 № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности», Постановление Правительства РФ от 25.04.2012г. № 390 «О противопожарном режиме»). В случае стихийных бедствий задачи государственного управления сводятся к ликвидации их последствий, организации восстановления нормальной жизнедеятельности, эвакуации граждан и оказании им всемерной помощи¹. В связи с этим к чрезвычайным мерам в условиях стихийных бедствий и природных катастроф относятся:

¹ См.: Кривопуст А.А. Совершенствование законодательства о чрезвычайных ситуациях природного характера // Юрист-Правоведъ. – 2008. – № 3. – С. 122-125.

♦ отселение (эвакуация) жителей из местностей, подвергшихся действию чрезвычайных обстоятельств, в безопасные места при условии обязательного предоставления таким переселенным лицам стационарных либо временных помещений для проживания;

♦ санитарно-противоэпидемические и ветеринарные мероприятия (карантин, санитарный грузовой, багажный досмотр, досмотр транспорта, дезинфекционные и дезинсекционные мероприятия и др.), предупреждающие распространение инфекционных болезней;

♦ привлечение резервов государственных и негосударственных организаций, переориентация их деятельности для преодоления последствия чрезвычайной ситуации;

♦ как исключительная мера допускается мобилизация трудоспособного населения и привлечение индивидуального транспорта граждан.

Таким образом, изучение правового режима обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях позволяет сделать вывод о том, что его сущностью является применение специальных мер и временных ограничений, выражающихся, с одной стороны, в наделении государственных, региональных и местных органов государственной власти дополнительными полномочиями и обязанностями, а с другой, в непосредственном или косвенном ограничении прав и свобод граждан. Конституция Российской Федерации и законодательство о безопасности формируют в совокупности целостный правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях. Несмотря на множественность объектов правового воздействия (разноплановость природы социально-политических и природно-техногенных чрезвычайных ситуаций), ограничения, запреты и иные чрезвычайные меры, применяемые в условиях особых (исключительных) правовых режимов, имеют единую целевую направленность¹. Вместе с тем в зависимости от остроты

¹ См. подробнее: Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права. – М., 2008. – С. 51-68.

создавшейся обстановки чрезвычайные меры могут использоваться по отдельности или все сразу, поэтапно или одновременно.

Социально-юридическая природа чрезвычайных (исключительных) политико-правовых режимов привлекает повышенное внимание общественности, ученых, политиков, да и всех россиян. Современному этапу развития российского общества свойственны серьезные кризисные явления, охватывающие и политическую, и экономическую, и духовно-нравственную сферы общества. В такой обстановке органы государственной власти и управления вынуждены обращаться при выстраивании государственно-правовой политики к чрезвычайным режимам обеспечения безопасности прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Вот почему проблема правового режима обеспечения безопасности так важна и актуальна.

§ 2.2. Особенности и природа правоотношений в условиях чрезвычайных режимов: общетеоретический анализ

Правовые отношения – принципиальное, сложное и вместе с тем «вечно актуальное», теоретически и практически значимое направление исследований в юридической науке. Поэтому правоотношениям всегда уделялось большое внимание в специальной литературе¹. Такое восприятие правовых отношений обусловлено тем, что они как неотъемлемая часть права выступают основной формой его реализации, функционального воплощения в поведении участников общественных отношений. Правоотношения представляют собой ту юридическую среду, в которой постоянно пребывают и взаимодействуют субъекты социального общения². В конституционном демократическом правовом государстве, где высок уровень гражданского правосознания, широко распространены и иные формы, прежде всего идеологической направленности, воздействия права. Тем не менее, даже там правовым отношениям отводится роль «главного канала» перевода правовых предписаний на реальные условия социальной действительности применительно к интересам и потребностям граждан, их организаций, государства. «Лишь в движении права от возможности к действительности, в воплощении правовых установлений в регулируемые отношения обнаруживается его назначение, действенность, эффективность»³.

Развивающаяся практика, качественное преобразование жизни, позитивная динамика законодательства, правоохранительной и судебной деятельности обуславливают потребность разработки новых граней в уже, казалось бы, устоявшихся категориях и правовых конструкциях (соотношение

¹ В интересующем нас общетеоретическом аспекте вопросы правоотношений нашли освещение в работах С.С. Алексеева, Л.Д. Воеводина, Т.Д. Зражевской, Д.А. Керимова, В.О. Лучина, Н.И. Матузова, О.О. Миронова, Л.А. Морозовой, Т.Н. Радько, Ф.М. Рудинского, Ю.А. Тихомирова, И.Е. Фарбера, Б.С. Эбзеева и др.

² См.: Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов, 1987. – С. 244.

³ Керимов Д.А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. – М., 1979. – С. 173.

юридической нормы и правоотношения, объект правоотношения, характер прав и обязанностей, образующих юридическое содержание правового отношения, природа правоотношения) и их использование в теории и на практике. К числу подобных запросов относится и общетеоретическое исследование специфических особенностей правоотношений в условиях чрезвычайных правовых режимов.

Синхронизировать правовую систему, право, как центральный ее элемент, и непрерывный процесс обновления социальных требований – одна из главных задач государства в современных условиях. Прогресс общественных отношений обуславливает увеличение количества правовых норм, охватывающих все более и более различные сферы общественной жизни¹. Право отражает развитие экономики, политики и т.д., рост потребностей, изменение индивидуальных, общественных и государственных интересов. С этих позиций механизм правового регулирования в чрезвычайных ситуациях ничем не отличается. Как справедливо применительно к реализации Конституции отметил В.О. Лучин, «именно в правоотношениях проявляется социально-реализованное бытие Конституции, они как бы составляют ее деятельно-практическую сторону»². Механизм действия права при чрезвычайных ситуациях включает и другие важные компоненты, но правоотношения играют в нем особую, незаменимую роль – это основная несущая правовая конструкция, обеспечивающая его жизнеспособность.

В юридической науке правовые отношения определяются по-разному. Так, на взгляд Н.И. Матузова, правовые отношения – это по содержанию те же

¹ См.: Барсуков А.Ю. Правовой прогресс как юридическая категория. – Саратов, 2006. – С. 62.

² Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 110. Эта мысль выражена также в работах: Миронов О.О. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе. – Саратов, 1982. – С. 55-59; Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. – М., 1985. – С. 86.

общественные отношения, но их особый вид, облеченные в юридическую оболочку, получившие в результате новое качество и правовую форму¹.

С.Ф. Кечекьян определял правоотношения в качестве особых идеологических отношений, возникающих в процессе правового регулирования поведения людей и представляющих собой связь прав одного лица с корреспондирующими ему обязанностями других лиц².

Ю.И. Гревцов понимает под правоотношениями специфическую форму социального взаимодействия субъектов права в целях осуществления своих правомерных интересов и достижения того, что предусмотрено законом или иными источниками действующего права³.

С точки зрения Ю.Г. Ткаченко, правовое отношение выступает в роли модели индивидуального поведения людей, возникающую на основе общей модели-нормы права и указывающую рамки возможного (субъективное право) и необходимого поведения (юридическая обязанность)⁴.

Отталкиваясь от выше процитированных определений как методологической основы дальнейшего общетеоретического исследования специфики правоотношений в условиях чрезвычайных правовых режимов, можно сформулировать следующее определение. Правоотношение представляет собой урегулированное правом и находящееся под государственной охраной общественное отношение, содержанием которого выступают взаимно корреспондирующие права и обязанности участников. Роль правоотношений в современном обществе велика и продолжает неуклонно повышаться, поскольку растет потребность правового регулирования социальных взаимоотношений.

¹ См.: Матузов Н.И. Правовые отношения // Теория государства и права / Под. ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 1997. – С. 472.

² См.: Кечекьян С.Ф. К вопросу о социалистических правоотношениях // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 130.

³ См.: Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права. – Л., 1987. – С. 58.

⁴ См.: Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. – М., 1980. – С. 115.

Укладываясь в общую схему правового воздействия на поведение граждан и их организаций, правовые отношения, складывающиеся на основе применения законодательства о чрезвычайных ситуациях, – один из преобладающих способов механизма правового регулирования в условиях социального конфликта, кризиса, чрезвычайной ситуации. В исследуемой сфере функционирует специфическая система правоотношений, предназначение которой заключается в обеспечении безопасности путем недопущения и преодоления последствий чрезвычайных происшествий¹. Конституционная природа правоотношений, возникающих в условиях действия особых (чрезвычайных) режимов, прежде всего, выражается в том, что их наличие – это цивилизованный критерий, позволяющий определить степень соответствия норм законодательства о чрезвычайных ситуациях требованиям Конституции и объективным закономерностям, отражение в них целей и задач конституционно-правового развития нашего государства, установить их социальную и юридическую эффективность. Будучи частью системы правовых отношений, возникающих и существующих в общественной и государственной жизни, чрезвычайно-правовым отношениям присущи все основные признаки, которые свойственны правоотношениям в целом. В то же время они обладают рядом специфических черт, отличаются качественными особенностями в рамках общепринятой концепции правоотношения, на основе которых их можно отграничить от иных разновидностей правоотношений.

Основная сложность в исследовании особенностей и природы правоотношений, складывающихся в чрезвычайной (конфликтной) ситуации, связана с тем, что трудно с большой долей вероятности предвидеть, будет ли функционировать в заданном направлении разработанная модель правового воздействия. В свою очередь, недостаток теоретического обоснования оборачивается низким уровнем эффективности правового регулирования. Поскольку отсутствие заранее разработанных правовых механизмов

¹ См.: Громов М.А., Макеев А.Н. Правонарушения в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Современное право. – 2011. – № 4. – С. 116-119.

институализации социально-значимых конфликтов в условиях чрезвычайных ситуаций не позволяет ожидать эффективного государственно-правового управления в условиях реально сложившейся чрезвычайной ситуации. Прямое действие Конституции РФ, закрепление в действующем законодательстве прав и свобод личности на уровне международно признанных стандартов, приоритет интересов человека во взаимоотношениях с государством, кризисные реалии и конституционные приоритеты современного российского государства – эти и другие факторы обуславливают особое значение анализируемой разновидности правовых отношений.

Право не создает, а лишь регулирует и стабилизирует общественные отношения. Как писали К. Маркс и Ф. Энгельс, «право ... только санкционирует общественные отношения»¹, «протоколирует, выражает требования экономических отношений»². С этой точки зрения понятно, что по объективным причинам, о которых речь шла выше, чрезвычайные ситуации в общественных отношениях, нарушающие баланс интересов между гражданами и порождающие конфликты между ними, случались в нашей стране и до принятия первых юридических норм для их регулирования. Тем не менее, социальное взаимодействие в условиях чрезвычайных ситуаций требовало правового опосредования. На территории нашего государства в течение длительного времени по известным политическим причинам не было правовой регламентации этих фактов. В результате постоянно возникающая «чрезвычайная» практика получила отражение в конституционных и законодательных актах и соответственно такие общественные отношения обрели конституционно-правовую форму только в постсоветское время после официального провозглашения идей либерализма и конституционализма: правового государства, прав человека, гражданского общества и т.д.

Таким образом, для возникновения правоотношения, в первую очередь, необходима не столько норма права (хотя это обязательное формальное

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Собр. Соч. – Т.2. – С. 208.

² Там же. Т. 4. – С. 112.

основание), сколько наличие потребности в правовом урегулировании тех или иных общественных отношений. Только в этом случае принимается норма права и затем на ее основе появляются правоотношения. Для чрезвычайных правоотношений свойственна ровно такая же модель развития: они объективно вызревают внутри системы общественных отношений и этот процесс обуславливают политические, экономические и иные факторы. И соответственно как только законодатель осознает социальную необходимость и практический государственный интерес в правовом регулировании общественных отношений при чрезвычайной ситуации, они обретают в своем содержании государственную волю, получают внешнее выражение в законодательстве, облекаются в правовые формы как правовые отношения.

Государственно-правовые средства позволяют официальной власти перевести социальное взаимодействие в условиях кризисной ситуации под свою юрисдикцию, упорядочить общественные отношения и стабилизировать, обеспечить их устойчивость, задать направленность. За участниками общественных отношений, несмотря на чрезвычайную ситуацию, признается правосубъектность, они наделяются субъективными правами и юридическими обязанностями. В результате над чрезвычайными отношениями устанавливается государственный контроль, т.е. государство получает возможность управлять ими, защищать население от негативных явлений и процессов, препятствующих преодолению опасных состояний, послуживших основанием для введения чрезвычайного режима¹. Государству предоставляется свобода для максимального гарантирования, насколько это вообще возможно в кризисной ситуации, правового статуса граждан.

Механизм действия права, реализуемый в чрезвычайной ситуации, функционирует в рамках властно-публичных связей, что обеспечивает легализацию процесса ограничения индивидуальной свободы, поскольку

¹ См., например: Изолитов А. Уголовно-правовая регламентация режимов военного, чрезвычайного положений и контртеррористической операции как альтернатива уголовному праву военного времени // Уголовное право. – 2011. – № 4. – С. 26-28.

только государство обладает правом на легальное применение силы в отношении своего населения. Несмотря на то, что в чрезвычайных правоотношениях решающую роль выполняют односторонние, юридически-властные волеизъявления (акты) государственно-управленческих структур, их содержание, как и всякого правоотношения, составляют соответствующие друг другу права и обязанности субъектов¹. Вместе с тем правовая регламентация не гарантирует стопроцентной защиты прав граждан от ущемлений и злоупотреблений. В этой связи и ставится вопрос о выработке гарантий осуществления и защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения, прежде всего, права на безопасность в условиях чрезвычайной ситуации. Признание приоритета человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности не влечет их автоматической реализации – нужен реальный, работающий механизм их охраны.

В отличие от частно-правовых отношений, где превалирует общедозволительный тип правового регулирования, правоотношения публично-правового характера могут существовать только как правовые, в которых реализуется принцип ограничения государственной власти во имя гарантирования свободы личности и защиты общества от произвола государства: «разрешено только то, что прямо предусмотрено законом» (разрешительный тип правового регулирования). При демократическом режиме такими правоотношениями являются и чрезвычайные отношения. Правовая регламентация, облечение их в правовую форму им гораздо более нужны, чем другим социальным отношениям, для исчерпывающего регулирования в условиях чрезвычайной ситуации вопросов прав граждан, безопасности личности, общества и государства и других.

Конституционная природа чрезвычайных правоотношений обусловлена их высокой политической и правовой значимостью. Специфика их заключается

¹ См.: Гончаров И.В. Ограничение прав и свобод человека при чрезвычайном положении // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву / Под ред. В.М. Баранова. Ч. 1. – Н. Новгород, 1998. – С. 221.

в том, что они формируют демократический правовой режим, выполняют роль страховочного механизма политических, экономических, социальных основ государства в период объявления особого правового режима организации общественной и государственной жизни, демонстрируют основные направления государственной управленческой деятельности, формализуют важнейшие взаимосвязи личности и государства при чрезвычайных ситуациях и устанавливают гарантии их правового характера.

Реализация юридических норм предполагает, что заданная нормой права деятельность уполномоченных органов и должностных лиц при чрезвычайной ситуации, с одной стороны, и поведение граждан с другой, будет соответствовать модели, предусмотренной правоотношением. В случае отклонения от пределов, допускаемых нормой, наступают неблагоприятные последствия в виде применения мер ответственности, пресечения и др. Чрезвычайный правовой режим представляет собой некую родовую общность правоотношений в общем механизме реализации права в условиях чрезвычайной ситуации, соединяет в единую юридическую конструкцию комплекс ограничительных правовых средств. Чрезвычайные правовые предписания как режимные правила определяют систему ограничений и запретов (рамки поведения для граждан и деятельности их организаций), сужают пределы допустимости для органов государственной власти, функционирования объектов режимного регулирования¹, т.е. создают максимально эффективную и надежную модель выхода из сложившихся особых (экстремальных) условий в рамках «правового поля».

¹ См.: Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [Текст] : Постановление Правительства РФ от 11.06.1996г. № 693 (в ред. от 22.04.2009г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 40. – Ст. 4645; Об утверждении Положения об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов [Текст] : Постановление Правительства РФ от 17.02.2000г. № 135 (в ред. от 23.12.2011г.) // СЗ РФ. – 2000. – № 8. – Ст. 967.

Механизм правового воздействия при чрезвычайных ситуациях на социальные процессы, следовательно, соответствует общим стандартам правового регулирования: запрещаются одни действия, разрешаются другие, поощряются третьи, устанавливается ответственность за несоблюдение нормативных предписаний. Тем самым в условиях особых (чрезвычайных) политико-правовых режимов уполномоченные органы государственной власти определяют необходимые общественно-полезные варианты поведения субъектов при кризисных ситуациях, ограничивается сфера противоправных и иных девиантных проявлений в пользу государственного и общественного порядка, в результате чего усиливается эффективность механизма своевременного предотвращения, локализации и устранения общественно опасных последствий чрезвычайной ситуации.

Таким образом, правовые отношения в условиях особых (чрезвычайных) правовых режимов представляют собой взятую в единстве юридическую форму общественных отношений, возникающих и функционирующих при чрезвычайной ситуации. Специфика исследуемых правоотношений выражается в своеобразии их элементов, структурной организации. Как справедливо отметил В.О. Лучин, «вполне допустимы различные модификации правоотношений с неполным набором традиционных признаков»¹. Эти особенности обусловлены особым правовым режимом, в условиях которого рассматриваемые правоотношения существуют. В чем же проявляются отличительные свойства правовых отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в рамках особых (исключительных) правовых режимов? Остановимся подробнее на анализе данных особенностей.

Правоотношения, возникающие в условиях действия особых (чрезвычайных) режимов, по своей природе являются властными, т.е. выстроенными по схеме «руководство (господство) – подчинение». Им свойственно юридическое неравенство участников: органы государства,

¹ Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. – М., 1997. – С. 45.

занимающиеся управлением при чрезвычайной ситуации, наделяются исключительной компетенцией для осуществления полномочий в целях преодоления чрезвычайной обстановки. В таких правовых отношениях доминирует государственно-волевой характер, иначе говоря, выражается публично-правовой интерес, посредством которого достигается упорядоченность и защита противоречащих и взаимоисключающих интересов личности, общества и государства¹.

Включение в содержательную характеристику правовых отношений в условиях чрезвычайной ситуации элемента «упорядоченности» обусловлено необходимостью достижения баланса интересов субъектов права. Поскольку жизненно важный интерес одного субъекта права в некоторых ситуациях противоречит интересу другого, и право является тем регулятором, который призван их упорядочивать. Вопрос баланса интересов субъектов права имеет большое теоретическое значение и активно обсуждается на страницах правовой литературы².

Взаимодействие личных, общественных и государственных интересов требует правового урегулирования и поиска соответствующего приемлемого баланса. С.В. Пчелинцев, ссылаясь на мнение известного российского юриста-государствоведа Н.М. Коркунова, который еще в свое время указывал на сложности в решении вопроса о взаимном учета интересов личности и общества, справедливо отмечает, что необходимость в правовом регулировании обусловлена наличием нескольких самостоятельных, противоположных и взаимно ограничивающих интересов. «Вопрос о праве только тогда и возникает, когда одному законом признанному интересу противопоставляется

¹ См. подробнее: Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Ю. Ломаев; Казан. (Приволж.) федер. ун-т. – Казань, 2012.

² См. например: Мальцев В.А. Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 18. – С. 5-9; Зражевская Т.Д., Мальцев В.А. Безопасность: баланс интересов и правовые механизмы // Информационная безопасность. – 2008. – № 3. – С. 337-348; Сидоренко Э.Л. Безопасность личности в уголовном праве: соотношение частных и публичных интересов // Общество и право. – 2010. – № 1. – С. 146-150.

другой тоже признанный и также требующий для себя обеспечения возможного существования»¹.

Множественность участников правоотношений порождает многообразие их интересов, что усугубляет социальные противоречия, которые при чрезвычайных обстоятельствах могут явиться дополнительным источником угроз безопасности. Преодоление конфликта возможно путем определения приоритетов законных интересов участников правовых отношений, что позволит устанавливать между ними координационные и субординационные связи, сочетать их, интегрировать и разграничивать. В реальности интересы участников правоотношений противоречивы, зачастую сталкиваются, что провоцируется такими факторами, как неправильная правовая политика, политические амбиции, намеренное инициирование конфликта. Все это, конечно, самым негативным, трагическим образом сказывается на общественном развитии. И хотя баланс интересов должен определяться, исходя из приоритета прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ), первичным при чрезвычайных обстоятельствах оказывается именно государственный (публичный) интерес, поскольку чрезвычайные правовые отношения направлены на обеспечение таких приоритетов в государстве, как устранение угроз безопасности граждан, общества и самого государства.

Актуальность обозначенной проблемы для России обусловливается тем, что современная политико-правовая мысль стран «с развитой демократией» (США, Европа и др.) нередко оценивает антикризисный инструментарий России (особенно используемый на Северном Кавказе, при противодействии политическому, религиозному, этническому экстремизму) как способ бюрократической элиты монополизировать власть, а не как возможность повысить эффективность государственного управления в экстремальных ситуациях. Особенно крайне негативную реакцию вызывают чрезвычайные меры, лежащие вне рамок правового поля. Именно поэтому любые действия и

¹ Цит. по: Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых политических режимов. – М., 2006. – С. 40.

инициативы Президента и Правительства РФ, характеризующиеся как чрезвычайные, по преодолению кризиса в тех или иных сферах общественной жизни расцениваются не иначе как возврат к тоталитарному режиму¹.

Такие опасения в адекватности применения чрезвычайных мер, реализуемых при особых правовых режимах, во многом понятны и связаны со спецификой и характером механизма чрезвычайно-правового регулирования, а именно используемых при чрезвычайных правовых отношениях правовых ограничений. В механизме обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях ограничительный тип правового воздействия становится доминирующим². Правоограничительные средства составляют суть механизма действия права в чрезвычайных ситуациях. В том или ином виде такие средства отражены, например, в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» (ст.ст. 11-15), Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст.ст. 14, 19), Федеральном законе «Об охране окружающей природной среды» (ст. 57), Федеральном законе «О мобилизационной подготовке и мобилизации» (ст.ст. 9, 10) и ряде других. Применение предусмотренных законодательством мер позволяет достичь социально полезный результат в условиях чрезвычайной ситуации, оказать эффективное воздействие на поведение субъектов и их сознание.

Таким образом, правовые отношения в условиях чрезвычайных ситуаций носят ограничительный характер. Данные ограничения, по обоснованному мнению А.В. Губченко, вызваны:

во-первых, потребностью сохранения конституционного строя и законности в условиях социально-политической напряженности;

¹ См.: Кравченко А.Г. Особые правовые режимы как основа эффективного функционирования исполнительной власти в условиях социальных кризисов и чрезвычайных ситуаций // Философия права. – 2005. – № 4. – С. 68.

² См. подробнее: Трегубова Е.В. Теоретические аспекты административного запрета в механизме обеспечения безопасности // Право и политика. – 2008. – № 9. – С. 20-27.

во-вторых, необходимостью использования специальных сил, средств и методов противодействия возникшим угрозам;

в-третьих, стремлением вывода страны из чрезвычайной ситуации к нормальным условиям¹.

Обеспечение безопасности государства требует расширения компетенции органов государства². В этой связи исследуемые правоотношения зачастую сопровождаются учреждением особых (чрезвычайных) органов управления, наделяемых исключительными полномочиями по преодолению кризисной ситуации (предотвращению, пресечению, минимизации последствий чрезвычайных обстоятельств) и непосредственно отвечающих за применение чрезвычайных мер (в частности, это предусматривается ст. 22 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»). В условиях социальных бедствий, вызванных непредвиденными явлениями политического, экологического, техногенного и иного характера, государственно-правовое управление существенно изменяется под воздействием, с одной стороны, возникших угроз безопасности, наличием чрезвычайной обстановки, с другой стороны, использованием специальных режимных правовых правил.

Отличается спецификой и объектный состав исследуемых правоотношений. В качестве объектов правовых отношений, функционирующих в период действия особых (чрезвычайных) режимов, можно выделить, прежде всего, основополагающие ценности и принципы общественного развития: основы конституционного строя, территориальная неприкосновенность государства, его суверенитет, демократический режим, жизнь, здоровье, нравственность, достоинство граждан (их права и свободы), законность и правопорядок и иные не менее значимые факторы, гарантирующие безопасность личности, общества и государства. Человеческая

¹ См.: Губченко А.В. Глобальная безопасность и политическая стратегия современного государства. – М., 2006. – С. 140.

² См.: Москаленко Т.О. Нормативно-правовое регулирование ограничения прав граждан в условиях особых правовых режимов // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2011. – № 4. – С. 19.

цивилизация слишком долго шла к осознанию необходимости этих ценностей, поэтому они требуют особую правовую защиту и обеспечение нормальных условий для укрепления и развития (п. 6 Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537¹).

Общерегулятивный характер анализируемых правоотношений проявляется в том, что они охватывают всю систему субъектов права, так или иначе связанных с территорией действия чрезвычайных режимов. В этом качестве могут выступать государства, нации, органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица, предприятия, учреждения, организации, в том числе международные, общественные движения и политические партии и, конечно, в число субъектов попадают все без исключения граждане, населяющие территорию государства или отдельной местности, где вводится чрезвычайное (военное) положение (ст. 1 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»). Широкий круг участников правовых отношений в условиях действия особых (чрезвычайных) режимов как особой разновидности правовых отношений обусловлен всеобщностью, универсальностью предмета правового регулирования законодательства о чрезвычайных ситуаций.

Юридическим содержанием правоотношений выступают субъективные права и обязанности, формирующие модели поведения субъектов². Вместе с тем воздействие чрезвычайных нормативно-правовых и индивидуальных предписаний качественно трансформирует содержание исследуемых отношений. С инструментальной точки зрения появляющаяся у них юридическая специфика обусловлена тем, что при регулировании чрезвычайной ситуации используются специальные исключительные правовые

¹ Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. Режим доступа: www.scrf.gov.ru.

² См.: Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения. – М., 1965. – С. 13; Померлян А.Н. Чрезвычайный правовой режим: проблема интерпретации и правового регулирования // Юридический мир. – 2008. – № 8. – С. 29.

предписания¹. Это и приводит к нарушению баланса между правами и обязанностями участников исследуемых правоотношений путем сильного крена в сторону увеличения полномочий государственных органов и должностных лиц и соответственно наделения дополнительными обязанностями граждан и негосударственных организаций. И данные исключения становятся нормальным, совершенно естественным положением вещей, характеризую само существо особого правового режима. Например, в Конституции РФ и Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» при определении содержания режимных правил прямо называются такие важнейшие характеристики чрезвычайного положения, как предоставление чрезвычайных полномочий государственным органам, ограничения правового статуса граждан и организаций, а также увеличение у них объема юридических обязанностей (ст. 56 Конституции РФ и ст. ст. 1, 3, 11-15, 22-25 и ряд других статей Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»).

Правовые отношения в условиях чрезвычайных ситуаций являются по своей сущности организационными. Суть их организационной природы выражается в целях придания таким отношениям правовой формы. Механизм действия права при чрезвычайных ситуациях затрагивает не только в сферу государственного управления, но и другие области социальных процессов: вопросы гражданского оборота, трудовых отношений, хозяйственных связей, массовой информации и т.п. В служебном предназначении чрезвычайных правоотношений и отражается их сущность. Ими обеспечивается нормальная жизнедеятельность на территории чрезвычайной ситуации, координация функционирования органов государства, реализация, охрана и защита прав и свобод граждан.

Возникновение, изменение и прекращение правоотношений обусловлено наличием юридических фактов, при которых участники начинают реализовывать свои субъективные права и юридические обязанности. Как

¹ См.: Сенякин И.Н. Специальные нормы советского права. – Саратов, 1987. – С. 79.

известно, по волевому признаку юридические факты имеют форму событий или действий. В содержании чрезвычайных правоотношений распространены и те и другие¹. К событиям, объективно не зависящим от воли и сознания людей, относятся природные катастрофы, экологические бедствия и техногенные аварии стихийного характера, связанные с человеческими жертвами, нанесением вреда природе, значительными материальными потерями и т.д. Неправомерными действиями, обуславливающими чрезвычайные правоотношения, являются такие, как захват или присвоение властных полномочий в государстве, насильственное изменение основ конституционного правопорядка, совершение террористических актов, организация массовых беспорядков, развязывание межнациональных конфликтов, угрожающих безопасности людей, делающих невозможным нормальное функционирование государственных органов и общественных организаций.

В ходе диссертационного исследования возник вопрос о том, может ли бездействие, например бездействие государственной власти, выступить в качестве юридического факта, порождающего чрезвычайные правоотношения. Существование этих правовых отношений, как уже отмечалось, обусловлено чрезвычайными происшествиями социально-политического и криминогенного, либо природного, техногенного или биологического характера. Иными словами, чрезвычайная ситуация рассматривается в работе как юридический факт. А вот к числу условий (факторов), создающих «почву» для обострения социальных проблем и противоречий, можно отнести: социально-экономический кризис, финансовую нестабильность, люмпенизацию значительной части населения, криминализацию общества, усиление влияния политической оппозиции, политической борьбы за власть и, как следствие, бездействие власти.

Обязательным условием, вызывающим соответствующие правоотношения, является издание конституционного юридического акта о

¹ См. подробнее: Гольцов В.Б. Чрезвычайная ситуация – теория или юридический факт: проблемы законодательного определения // Юридический мир. – 2009. – № 3. – С. 49-53.

введении чрезвычайного режима, носящего временный характер. Последнее обстоятельство вызывает необходимость остановиться на рассмотрении особенностей действия во времени правоотношений, возникающих при чрезвычайных режимах. Чрезвычайные правовые отношения имеют ограниченный во времени период действия. Рамки их продолжительности устанавливаются актом об объявлении особого режима. Нормализация конфликтных процессов и последующая отмена чрезвычайного правового режима влечет прекращение существования данных отношений. Таким образом, чрезвычайным правоотношениям свойственна краткосрочность (недолговременность), поскольку в их основе лежит «принцип строгого ограничения времени действия чрезвычайных режимных мер»¹.

Например, ст. 5 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» закрепляет ряд требований, предъявляемых к Указу Президента, которым вводится чрезвычайное положение. В частности, указ должен содержать следующую информацию:

1) основания для использования режима чрезвычайного положения (причем должны быть указаны конкретные обстоятельства и их социальные последствия);

2) аргументы, обосновывающие необходимость использования чрезвычайных процедур;

3) территория с точным описанием границ введения чрезвычайного положения;

4) набор исключительных средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения; устанавливаемые временные ограничения правового статуса граждан и организаций на период использования особых политико-правовых режимов;

¹ Алешин В.В. Правовые основы применения режима чрезвычайного положения и режима контртеррористической операции // Современное право. – 2006. – № 4. – С. 32.

5) органы государственной власти и должностные лица, ответственные за механизм осуществления чрезвычайных мер и пределы их чрезвычайных полномочий;

6) период действия чрезвычайного режима.

Среди вышеприведенной информации, подлежащей отражению в указе о введении чрезвычайного положения, дискуссионность вызывает пункт о необходимости закрепления исчерпывающего перечня чрезвычайных мер (пределов чрезвычайных мер). Кризисная ситуация как опасное, постоянно трансформирующееся социальное явление создает сложности для государственного аппарата, осуществляющего управление в зоне распространения чрезвычайных обстоятельств, и требует предпринятия более оперативных и маневренных действий. Во избежание превышения чрезвычайной власти на конституционном уровне, на наш взгляд, следует установить: 1) чрезвычайные меры, отнесенные к исключительной компетенции Президента РФ; 2) меры, устанавливаемые и отменяемые в рамках делегированных полномочий; 3) чрезвычайные меры, которые могут применять временные специальные органы на свое усмотрение по остроте ситуации и необходимости.

В международном праве сложилась практика объявления чрезвычайного положения на срок, не превышающий шести месяцев, и возможности его неоднократного продления. Такие процедуры оформляются, как правило, решениями высшего представительного органа (парламента), реже – главы государства¹. Иными словами, для установления чрезвычайного режима существует одна процедура, для продления – другая. Что касается нашей страны, то период объявления режима чрезвычайного положения на территории всего государства не может устанавливаться свыше тридцати суток, в рамках отдельных местностей – до шестидесяти суток. При окончании этого

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. – М., 2009 // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.garant.ru.

времени чрезвычайное положение прекращается или продлевается, если цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты. В случае устранения обстоятельств, послуживших причиной объявления чрезвычайного режима, он может быть отменен досрочно.

Правовые отношения, возникающие и функционирующие на основе законодательства о чрезвычайных ситуациях, обладают двойственной юридической природой. Как результат воплощения регулятивных норм права, связанных с моделированием образцов поведения, закреплении прав и обязанностей граждан, правового статуса организаций, компетенции государственных органов в условиях объявления чрезвычайных режимов, чрезвычайно-правовые отношения являются регулятивными. С другой стороны, принимая во внимание их функциональное назначение, данные правоотношения выступают в качестве охранительных. В таком ракурсе чрезвычайно-правовые отношения – это своеобразные, исходящие от государства правовые меры воздействия на поведение субъектов при конфликтных (кризисных) ситуациях, применяемые в случае нарушения нормальной реализации субъективных прав и юридических обязанностей, возникновения «перебоев» в правовом регулировании, когда возникает потребность в защите охраняемых законом интересов (Федеральные законы «О радиационной безопасности населения», «О гражданской обороне», «О безопасности дорожного движения» и др.).

Регулятивные правоотношения в отличие от охранительных возникают на основе правомерного поведения их участников и составляют нормальную, естественную ткань правового порядка. Охранительные правоотношения возникают вследствие неправомерного поведения субъектов как негативная реакция на это со стороны государства. Потребность в них обнаруживается, когда права и интересы участников правоотношений, общества и государства в целом, либо Конституция и законодательство о чрезвычайных ситуациях нуждается в государственно-правовой защите. Посредством этих отношений реализуются меры юридической ответственности, меры защиты, меры

безопасности и иные средства государственного принуждения. Охранительные правоотношения направлены на вытеснение из жизни общества кризисных ситуаций и устранение связанных с ними последствий.

Наряду с осуществлением в правоотношениях существуют и иные способы регулятивного воздействия. Правовые нормы оказывают эффективное мотивационное влияние на поведение тем, что не допускают возникновения правоотношений¹. Подобное направление характерно и для чрезвычайного правового регулирования. Потенциальная возможность применения чрезвычайных правовых норм препятствует угрозой использования чрезвычайных мер совершению неправомерных действий, нарушающих общественный порядок и попирающих законность в государстве (насильственное изменение конституционного строя, организация массовых беспорядков, разжигание межнациональной розни и т.п.). Государство вводит эти и другие чрезвычайные происшествия в поле правового регулирования, чтобы их своевременно и законно разрешать и преодолевать.

С этой точки зрения правовые отношения, возникающие в условиях действия особых (чрезвычайных) режимов, можно определить как превентивные. Справедливо заметил И.М. Степанов о том, что нельзя упускать из виду такие каналы реализации Конституции, как идеологический, политико-воспитательный, организационный и др.² В случае соблюдения правового запрета, соответствия поведения субъектов его требованиям, правоотношение существует, но с той особенностью, что в процессе его развития юридическая связь предшествует возникновению конкретных реальных отношений. При позитивном способе реализации правового запрета общее охранительное отношение не менее реально, чем при негативном, когда нарушен запрет и

¹ См.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – С. 56.

² См.: Степанов И.М. Конституция и политика. – М., 1984. – С. 52-53.

возникшее правоотношение выступает в качестве формы реализации ответственности¹.

Исследование общетеоретического аспекта правовых отношений в условиях особых (чрезвычайных) режимов в современных условиях представляет повышенное значение. Социальные, экономические, территориальные, религиозные, национально-этнические и другие противоречия, стремление государственной власти их разрешать с помощью чрезвычайных средств и методов правового регулирования актуализирует эту проблематику. Конституционное, демократическое, правовое государство, понимая серьезность существующих угроз безопасности личности, общества, государства, придает общественным отношениям в условиях острой кризисной ситуации правовую форму.

¹ См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 111-112.

§ 3. Гарантии реализации права граждан на безопасность в чрезвычайных ситуациях

Несвоевременное разрешение экономических, политических, национальных, конфессиональных и иных социальных противоречий, преодоление последствий природно-техногенных катастроф обостряет конфликтные ситуации. В результате правовой статус граждан, соответственно и его такая важная часть, как право на безопасность, подвергаются существенным деформациям. В условиях чрезвычайной ситуации под действием объективных и субъективных факторов обеспечение прав и свобод россиян в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права оказывается затруднительно. Процессы расширения, роста интенсивности и разнообразия форм проявления социальных конфликтов напрямую заканчиваются сбоем в механизме реализации субъективных прав граждан¹.

Термины «правовое положение», «правовой статус» граждан широко употребляется в законодательстве и в научной литературе. Под юридическим статусом личности следует понимать межотраслевой институт права, отражающий значение человека и гражданина в обществе и государстве. Тем не менее, в науке до сих пор нет единства в рассмотрении многих вопросов, связанных с личной безопасностью как элементом конституционно-правового статуса гражданина.

Широкий круг проблем реализации и обеспечения права личности на безопасность и, прежде всего, в период действия особых (исключительных) правовых режимов, требует продолжения правовой регламентации с учетом современного состояния нашего общества, усиливающейся активности институтов гражданского общества, осуществляемой государственно-правовой

¹ См.: Тутинас Е.В. Права личности и межнациональные конфликты. – Ростов-на-Дону, 2000. – С. 3.

политики и объективных потребностей страны¹. К сожалению, юридический статус личности в настоящее время осложнен крайней неустойчивостью, слабой социально-правовой защищенностью, отсутствием обеспечивающих средств-гарантий, неспособностью органов государства защитить права и свободы граждан. В первую очередь, это касается их жизни, чести, достоинства, собственности, безопасности. Последнее имеет особое значение. Если нет действенных механизмов обеспечения безопасности граждан, то остальные вопросы экономического, социального или политического развития государства и общества в целом теряют всякий смысл.

Право человека и гражданина на безопасность представляет исследовательский интерес не столько в плане реализации и охраны собственно данного субъективного права, сколько изучения его как занимающего ведущее место в системе основных прав и свобод человека. Право личности на свою безопасность составляет смысл и правовое ядро, по сути, каждого из конституционных прав и свобод человека и гражданина. Это подтверждается тем, что степень реализации гражданами своих прав, свобод и законных интересов обусловлена уровнем эффективности осуществления ими права на безопасность и его правовым обеспечением со стороны государства.

С нашей точки зрения, хотя и без юридической формализации право личности на безопасность содержится в качестве неотъемлемого элемента или субправомочия каждого из конституционных, фундаментальных прав человека. Как справедливо отмечает Д.А. Ягофаров, право на безопасность, не входя в перечень установленных Конституцией прав и свобод, опосредованно «присутствует» практически во всех этих правах и свободах². В первую очередь, следует иметь ввиду такое фундаментальное и действительно

¹ См., например: Пчелинцев С.В. Проблемы обеспечения безопасности личности в период действия особых правовых режимов: правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 1. – С. 28-33.

² См.: Ягофаров Д.А. Право на безопасность, правовая безопасность и их обеспечение: теоретико-правовой аспект // Актуальные проблемы современного права и юридического образования: Материалы научно-практических конференций. – Екатеринбург: Гуманированный университет, 2005. – С. 266.

основополагающее право каждого человека, как право на жизнь (ч. 1 ст. 20 Конституции РФ)¹. Увы, но в разгар дебатов о правах человека выясняется, что ни в одной стране мира сегодня право на жизнь не обеспечивается в полном объеме. Серьезные угрозы праву на жизнь представляют непрекращающиеся вооруженные конфликты, акты терроризма, голод, катастрофы, аварии и т.д. Получается, что право на жизнь обусловлено правом на безопасность. Обеспечение последнего создает предпосылки для безопасной и достойной жизни человека. В таком контексте безопасность жизни человека превращается в самостоятельный объект механизма действия права и правоотношений безопасности.

Подобный алгоритм анализа применим и к иным основным правам человека. Право на безопасность имплементировано в содержание права на недопустимость пыток, насилия, жестокого и унижающего человеческого достоинства обращение и наказание (ч. 2 ст. 21 Конституции РФ); права на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22); права на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны (ч. 1 ст. 23); и др. Поэтому обеспечение безопасности личности требует такую организацию правовой материи, совершенствование ее регулятивного потенциала (действия), чтобы права и свободы человека и гражданина позволяли выделить защищаемую ценность².

Как верно отмечает А.К. Тихонов, «право личности на безопасность выступает в качестве «сквозного» права-гарантии, поскольку защищает безопасность человека и гражданина и тем самым создает условия для того, чтобы использовать все иные права»³. В таком понимании право на безопасность может быть охарактеризовано как универсальное, комплексное

¹ См.: Романовский Г.Б. Теоретические проблемы права человека на жизнь: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Г.Б. Романовский; Гос. НИИ системного анализа. – М., 2006. – С. 4-5.

² См.: Никитин Д.А. Конституционно-правовые основы безопасности личности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.А. Никитин; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2005. – С. 33.

³ Тихонов А.К. Сущность категории личной безопасности и ее соотношение с категориями чести и достоинства // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 127.

(«сквозное») право, выступающее в качестве исключительно важного смыслового, идеологического и ценностного ядра правового статуса личности. Вместе с тем, право на безопасность представляет собой не только гарантию, обеспечивающую основные права человека и гражданина, но и самостоятельное правопритязание, обладающее собственной природой, претендующее на нормативную регламентацию в конституционном и отраслевом законодательстве. С этих позиций право личности на безопасность относится к личным (гражданским) правам и свободам человека¹.

Исследуя российскую правовую политику, О.Ю. Рыбаков справедливо (в порядке значимости) к естественным правам и свободам относит право на жизнь, безопасность, человеческое достоинство и другие обязательные и необходимые каждому индивиду, как социально-биологическому существу, права². Констатируя первостепенную значимость права на безопасность как стержня правового статуса личности, следует отметить отсутствие его нормативного отражения в Конституции РФ и отраслевых актах. В соответствии со ст. 55 Конституции РФ перечисление в ней основных прав и свобод не должно трактоваться как умаление или отрицание других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, то, что в конституционном списке нет права личности на безопасность, не означает отрицания его наличия. Вопрос в другом – признаем мы его или нет, и является ли такое признание общепризнанным? Здесь уместным будет вспомнить известную «прописную истину» – законодательное закрепление тех или иных прав и свобод влечет со стороны государства вполне конкретное и осязаемое обязательство их гарантировать и защищать от нарушений. Думается, что сегодня назрела потребность в том, чтобы трансформировать «сквозное» право на безопасность в самостоятельное обособленное право личности. И это право должно встать в один ряд с такими конституционными личными правами, как

¹ См.: Калина Е.С. Понятие безопасности и право на безопасность как одно из личных прав // Научные труды РАЮН. – Вып. 4. В 3-х т. – Т. 1. – М., 2004. – С. 359-361.

² См.: Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. – СПб., 2004. – С. 88-89.

право на жизнь, человеческое достоинство, личную неприкосновенность и другими.

Практическая ценность конституционной и законодательной регламентации права на безопасность заключается в его значении для верного определения сущности и содержания системы прав и свобод граждан. Понятие «сущность» (или «существо») прав и свобод не получило должного отражения в нормах действующей Конституции. Поэтому проблема уяснения сущностных и содержательных характеристик прав и свобод личности относится к числу важных направлений юридической науки¹. Не дает ответа на поставленные вопросы и правоприменительная практика, поскольку в постановлениях и определениях Конституционного Суда Российской Федерации правовые позиции о «существо» права (свободы) сформулированы оценочным образом и потому имеют весьма неоднозначное последующее толкование².

Отсутствие регламентации в нормах Конституции РФ и, как следствие, обособленного понимания в отечественной доктрине природы и сущности права на безопасность является не столько исключением из правил, сколько подтверждением имеющего место хаотического отношения к праву на безопасность в международной и национальной правовой практике. Однако уже в первых конституционных актах, появившихся в общественной практике и основанных на либеральных идеях, право человека на безопасность достаточно ясно и недвусмысленно провозглашалось в системе естественных прав и свобод. Так, французским философом Нового времени П.-А. Гольбахом в ходе рассуждений о справедливых законах ставился вопрос о целесообразности

¹ См.: Крусс В.И. Концепция конституционного правопользования: Право на предпринимательскую деятельность: автореф. дис. докт. ... юрид. наук: 12.00.02 / В.И. Крусс; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – М., 2004. – С. 4, 7.

² См., например: По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобами граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахера [Текст] : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.03.2004г. № 5-П // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 1033.

опоры на правовые нормы (правовые средства) при обеспечении состояния безопасности личности¹.

Нормативно потребность человека в безопасности впервые (точнее правовое представление о такой потребности) получила отражение в Декларации прав штата Вирджинии 1776 г. В Декларации провозглашалось, что «все люди по природе являются в равной степени свободными и независимыми и обладают определенными прирожденными правами..., а именно: правом на жизнь и свободу ..., правом на стремление к счастью и безопасности ...»². Чуть позже право на безопасность почти в такой же трактовке было закреплено в п. 2 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Данный документ в истории человечества впервые максимально развернуто представил естественно-правовую концепцию. Главное достижение состояло не только в формальном выражении права людей на безопасность, сколько в обозначении его естественно-правовой природы. Тем не менее, в дальнейшем на протяжении долгого времени в законотворческой практике право личности на безопасность не находило юридической регламентации и детализации в международно-правовых актах и национальном законодательстве.

Сегодня в конституционных актах ряда современных демократических европейских государств право на безопасность получило (правда, довольно косвенным образом) свое нормативное закрепление в системе личных (гражданских) прав. Так, п. 1. ст. 1 ФКЗ «О защите личной свободы» Австрии устанавливает право каждого на свободу и безопасность (личную свободу). В п. 1. ст. 9 Конституции Княжества Андорра закрепляется право любого лица на свободу и безопасность. Аналогичные нормы имеются в Конституциях Испании (ст. 17), Португалии (ст. 27), Словении (ст. 34), Турции (ст. 19), Финляндии (ст. 7) и ряда других государств³. Несмотря на то, что не во всех

¹ См. подробнее: Длугач Т.М. Подвиг здравого смысла, или Рождение идеи суверенной личности. – М., 2008; Длугач Т.М. Две философские рефлексии: от Гольбаха к Канту. Сравнительно-исторический анализ. – М., 2011.

² См.: Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашова. – М., 1996. – С. 8.

³ См.: Конституции государств Европы: в 3-х т. / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001.

конституциях, как, например, в Конституциях Кипра или Турции, прямо указывается на право безопасности личности, очевидно, что речь во всех из них идет о личной безопасности человека или безопасности личной неприкосновенности.

На наш взгляд, право личности на безопасность является категорией более широкой, чем право личной неприкосновенности (безопасности). Их приравливание на конституционном уровне связано с тем, что история современных конституций насчитывает от нескольких десятков до нескольких сотен лет (как американская). Однако текущие тенденции глобализации породили множество опасных вызовов и угроз безопасности личности, не ограниченных только физическим воздействием на личность. С этих позиций можно утверждать, что право на безопасность принадлежит уже к группе прав и свобод не столько первого поколения (личных и политических), как это было изначально, о чем речь шла выше, сколько к правам третьего поколения (право на развитие, на благоприятную окружающую среду, международный мир, безопасность и др.)¹. В таком качестве право на безопасность – это право-притязание конкретной личности, но имеющее больше чем другие права и свободы общесоциальную природу, связанную с осознанием личности своей ответственности за безопасность гражданского общества и государства, участия в процессах обеспечения безопасности. Иными словами, на современном этапе безопасность личности уже не может быть персональным делом каждого в отдельности. От реализации права каждого на свою безопасность в конечном итоге зависит уровень социальной безопасности в целом.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы еще раз отметить, что невключение в текст международных документов и внутригосударственных конституционных и правозащитных актов права личности на безопасность в качестве самостоятельного права не дает основания для его отрицания или

¹ См.: Лысенко В.В., Шевченко Т.Г. Механизмы защиты прав человека: некоторые внутригосударственные и международные аспекты // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 16. – С. 16.

умаления. В этой связи следует поддержать высказанные в литературе предложения о необходимости официального признания этого права как самостоятельного в ряду международно признанных прав личности¹. Придание официального статуса праву на безопасность позволит сформировать систему гарантий его полноценной реализации как на отраслевом, так и конституционном уровнях, определить юридическое содержание и пределы осуществления права личности на безопасность. Институализация права личности на безопасность приведет к конкретизации субъектов, отвечающих за его обеспечение, их обязанностей и форм реализации ими своей компетенции.

Право личности на безопасность как субъективное право является мерой возможного (дозволенного) в правовых рамках поведения индивида. Понимаемое таким образом право на безопасность предполагает, прежде всего, законодательное закрепление гарантий, способствующих его осуществлению. Под гарантиями принято понимать средства, способы и процедуры, создающие личности все возможности для реальной защиты и отстаивания в рамках закона своих прав, свобод и правомерных интересов². В различного рода экстремальных (чрезвычайных) ситуациях важнейшим средством соблюдения и охраны со стороны государства права граждан на безопасность является использование таких организационно-правовых средств обеспечения (охраны и защиты) безопасности личности, как особые правовые режимы жизнедеятельности населения территорий и объектов (режимы чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции, экологического бедствия и т.п.) – чрезвычайного режима как обобщенного понятия вышеперечисленных режимов (не в узком административно-правовом смысле, а в широком смысле как родового обозначения всех режимов исключительного правового регулирования).

¹ См.: Колоткина О.А. Право личности на безопасность: понятие и механизмы обеспечения в РФ (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.А. Колоткина; Саратов. гос. акад. права. – Екатеринбург, 2009. – С. 13.

² См., например: Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 18.

Возможность ограничения прав и свобод на территории функционирования особых (исключительных) режимов вытекает из их предназначения и оправдано необходимостью защиты правового статуса граждан¹. Ограничивая некоторые права личности в условиях чрезвычайных режимов, органы государства берут на себя обязательство гарантировать реализацию остальных прав и свобод, не менее важных для нормального существования. Как пишет А.В. Малько, правовые ограничения создают условия для удовлетворения индивидуальных и общественных интересов в охране и защите². Использование института чрезвычайных режимов – это «крайнее институциональное средство» преодоления конфликта интересов в обществе, используемое при недостаточности обычных средств правового регулирования, когда для разрешения чрезвычайной ситуации необходимо применять исключительные (особые) меры государственно-правового воздействия.

Проблема возможности и пределов ограничения индивидуальной свободы в юридической доктрине еще далека от своего окончательного решения. Поэтому сегодня в эпоху коренных преобразований, когда в нашей стране в немалой степени утрачены стабильность и упорядоченность правового регулирования, особенно актуально исследовать природу, содержание, процессуальный порядок осуществления правовых ограничений при чрезвычайной обстановке.

Как уже неоднократно отмечалось, задействование в механизме правового регулирования чрезвычайных средств выражается в перераспределении взаимно корреспондирующих друг другу прав и обязанностей граждан и государства: увеличению компетенции государственных органов и уменьшению свободы граждан. Ограничение вступает как обязательный элемент правового механизма управления

¹ См.: Лозбинев В.В. Актуальные вопросы защиты прав человека при чрезвычайном положении // Право и политика. – 2000. – № 4. – С. 120.

² См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: Теоретико-информационный аспект. – Saarbrücken, 2011. – С. 139.

кризисными ситуациями. В результате такой своеобразной «деполяризации» пределов личной свободы и государственной власти «блокируется» реализация «потенциально опасных» прав и свобод граждан (например, право граждан на свободное передвижение), вводятся дополнительные запреты (например, приостанавливается проведение таких массовых акций, как собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации, забастовки и т.д.), а органы государственного управления наделяются дополнительными полномочиями (например, проводить выселение с опасных территорий, осуществлять изъятие оружия, звукоусиливающих технических средств и других предметов, представляющих угрозу общественной безопасности и общественному порядку при чрезвычайной ситуации, и т.п.)¹.

Ограничение правового статуса и личной свободы при чрезвычайной обстановке служит задаче посредством этого механизма воспрепятствовать удовлетворению интересов, которые выходят за рамки дозволенного законом поведения, определить пределы реализации субъективных прав при чрезвычайных обстоятельствах. Цели исключительных правоограничительных мер, используемых в рамках действия особых (чрезвычайных) режимов, определены в международном основополагающем документе о правах личности. Имеется в виду Всеобщая декларация прав человека, в статье 29 (п. 2) которой устанавливается допустимость ограничений прав и свобод человека, только предусмотренных законодательством, исключительно в целях защиты прав и свобод других людей, охраны справедливости в обществе, моральных норм, общественного порядка, демократии и т.п.² На сегодняшний день процитированное положение получило характер общепризнанного ориентира при применении ограничений прав человека во всех странах мира, даже фактически с авторитарным режимом. Существование международных стандартов ограничений прав человека позволяет убрать из общественной

¹ См.: Пятилетов В.В. Способы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайных ситуаций // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 5. – С. 67-71.

² См.: Российская газета. – 1998. – 10 декабря.

практики основания для превышения и злоупотреблений властными полномочиями и в то же время надежно обеспечить реализацию и защиту прав человека. Таким образом, нельзя относиться к чрезвычайным режимам лишь отрицательно, они выполняют и существенную позитивную функцию – создают условия для охраны конституционного правопорядка.

Права человека есть интегральная система, складывающаяся не произвольно, не из суммативных связей, а в силу объективного характера взаимодействия тех отношений, в рамках которых осуществляются права человека. Существует множество классификационных критериев, позволяющих представить всю палитру прав человека. Наиболее распространенным критерием в юридической науке и практике является содержание прав и свобод человека и гражданина или сфера жизнедеятельности людей: 1) личные (в международной терминологии – гражданские); 2) политические; 3) экономические, социальные и культурные. В соответствие с этим критерием, т.е. по содержанию, конституционные правоограничения в условиях особых (чрезвычайных) правовых режимов можно подразделить на ограничения:

- ◆ личных прав и свобод. Например, досмотр жилого помещения в исключительном случае (для изъятия оружия, задержания подозреваемого) представляет собой ограничение права на неприкосновенность жилища, гарантированного ст. 25 Конституции РФ. Такие чрезвычайные меры, как особый режим въезда и выезда или комендантский час, ограничивают право на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства, установленное ст. 27 Конституции РФ;

- ◆ политических прав и свобод. Так, например, режим чрезвычайного положения допускает использование такой меры как предварительная цензура, которая направлена на ограничение свободы печатных и иных средств массовой информации (ч. 4, 5 ст. 29 Конституции РФ). Другой пример: если деятельность политической партии, общественной организации или массового движения препятствует нормализации чрезвычайной ситуации, то их функционирование приостанавливается, что выступает как ограничение права

на объединение и свободу деятельности общественных объединений, предусмотренных ст. 30 Конституции РФ;

♦ социально-экономических прав и свобод. Например, возможность мобилизации трудоспособных граждан в условиях чрезвычайного положения напрямую ограничивает свободу труда, т.е. гарантированное ст. 37 Конституции РФ право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Запрет проведения забастовок соответственно – право на забастовку (ч. 4 ст. 37 Конституции РФ).

Вопросы о возможностях государственно-правового управления при конфликте интересов личности и государства, о пределах государственного воздействия в сфере прав и свобод граждан и особенностях их осуществления и защиты в условиях различного рода кризисных ситуаций в отечественной юридической литературе исследованы в недостаточной степени. Только СМИ или общественно-политические деятели постоянно муссируют проблему «прав человека», но, естественно, интерпретируют ее в зависимости от своей общественно-политической ориентации.

Между тем чрезвычайная обстановка располагает к попыткам преодолеть кризис любыми мерами, в том числе посредством превышения должностных полномочий, к принятию неверных решений, к ошибочной квалификации чрезвычайной обстановки, и, как закономерный итог, к использованию не соответствующих возникшим угрозам чрезвычайных мер. Для того чтобы институт чрезвычайных режимов не превращался в механизм посягательства на демократию, не использовался как репрессивный инструмент ущемления свободы граждан, нужны понятные и четкие правовые гарантии соблюдения и защиты личных, политических, социально-экономических прав и свобод граждан при чрезвычайных ситуациях. Как пишет Л.Д. Воеводин, цель гарантий заключается в создании благоприятной обстановки, при которой регламентированные в конституции и законодательстве «права и свободы становились бы фактическим положением каждого отдельного человека и

гражданина»¹. При отсутствии гарантий права и свободы, установленные в Конституции и законодательстве, оказываются пустым звуком.

Всеобщая декларация, Европейская конвенция, Международные пакты и другие международные документы в области прав человека, ратифицированные сегодня Российской Федерацией, допускают в исключительных случаях использование правоограничительных мер при условии, что такие меры согласуются с иными международно-правовыми обязательствами и не связаны с расовой, национальной, языковой, религиозной и т.п. дискриминацией. Эти международно-правовые требования прямо отражены в тексте Конституции РФ, где в ч. 3 ст. 55 закреплена принципиальная возможность ограничения прав и свобод граждан (при соблюдении прочих требований), когда конституционный строй, нравственность, здоровье, права и законные интересы граждан, оборона страны оказываются под угрозой и требуется принятие чрезвычайных мер по их защите.

В конституционно-правовой доктрине, формируемой правовыми позициями Конституционного Суда РФ, в качестве незыблемого постулата провозглашается обязанность законодательных и правоприменительных органов при принятии решений, ограничивающих конституционные права и свободы человека и гражданина, исходить из принципа безопасности личности. При рассмотрении дел о конституционности нормативно-правовых актов, регулирующих правовой статус граждан, Конституционный Суд неоднократно указывал, что ст. 55 Конституции и принимаемые в порядке ее реализации федеральные законы не означают такого ограничения конституционных прав, которое выражается в их умалении или искажении существа².

¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. – М., 1997. – С. 221.

² См., например: По делу о проверке конституционности положений статьи 4, пункта 1 статьи 164, пунктов 1 и 4 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 11 Таможенного кодекса Российской Федерации и статьи 10 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» в связи с запросами арбитражного суда Липецкой области, жалобами ООО «Папирус», ОАО «Дальневосточное морское пароходство» и ООО «Коммерческая компания «Балис» [Текст] : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2003 г. № 12-П // СЗ РФ. – 2003. – № 30. – Ст. 3100; По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального

Даже при чрезвычайных обстоятельствах не подлежат отмене или ограничению права и свободы, гарантированные ст.ст. 6, 7, 8 (п.1 и 2), 11, 15, 16, 18 Международного пакта о гражданских и политических правах. В них речь идет о неприкосновенности таких международно признанных гуманитарных ценностей, как: жизнь (ст. 6), человеческое достоинство (ст. 7), свобода от рабства или подневольного состояния (ст. 8). Запрещается лишение человека свободы при невыполнении им договорных обязательств (ст. 11), лишение или ограничение неотъемлемого права на свободу мысли, совести и религии (ст. 18), лишение или ограничение правоспособности человека (ст. 16). Не допускается обратная сила уголовного законодательства, устанавливающего или усиливающего ответственность (ст. 15).

На основании данных международно-правовых норм Основной Закон Российской Федерации (ст. 56) определяет права и свободы, не подлежащие ограничениям даже при возникновении чрезвычайной ситуации. К ним относятся права: на жизнь (ст. 20), на достоинство (ст. 21), на частную жизнь и неприкосновенность личной и семейной тайны, защиту чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23), на свободу совести и религиозного вероисповедания (ст. 28), на свободу предпринимательской и иной экономической деятельности (ч. 1 ст. 34), на жилище (ч. 1 ст. 40). Кроме того, даже при чрезвычайном положении не делается никаких исключений в отношении запрета о недопустимости сбора, хранения, использования и распространения конфиденциальных сведений о частной жизни (ст. 24). Важный характер имеет закрепление в Конституции

закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М.А. Будынина [Текст] : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.12.2002г. № 17-П // СЗ РФ. – 2003. – № 1. – Ст. 152; По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда [Текст] : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.06.2002г. № 10-П // СЗ РФ. – 2002. – № 25. – Ст. 2515; и многие другие.

положения о том, что при чрезвычайном положении обеспечиваются все процессуальные права-гарантии, предусмотренные статьями 46-54 (о судебной защите, презумпции невиновности, обращении в международные правозащитные институты и другие процессуальные гарантии прав лиц, привлекаемых к ответственности).

Из содержания статьи 56 Конституции вытекает, что статусом неотъемлемых, неотчуждаемых в абсолютном смысле обладают только личные права и свободы человека (кроме права на предпринимательскую деятельность, предусмотренного ч. 1 ст. 34 Конституции). Другие права и свободы граждан, как показывает мировая практика, могут быть объектом изъятий и ограничений в целях охраны основ конституционного строя и защиты правового порядка. При этом, как верно указывает А.В. Грязнов, следует рассматривать «абсолютные», то есть «непроницаемые» для чрезвычайных полномочий права, анализировать вопросы их реализации и защиты, исходя из понимания этих прав в Международном Пакте о гражданских и политических правах, иных международных документах. Соблюдение данного конституционно-правового требования необходимо в механизме правозащитной деятельности, поскольку права и свободы, их содержание и гарантии постоянно эволюционируют¹.

В контексте вышесказанного напрашиваются некоторые практические предложения по совершенствованию законодательства. В частности, законодательство о чрезвычайных ситуациях не может полноценно функционировать без внесения ряда изменений, направленных на приведение его в соответствие с положениями Конституции, содержащимися в статьях 23 (ч.1), 24, 28, 34 (ч.1) Конституции РФ.

Так, специальный порядок въезда и выезда, ограничение возможности передвижения на территории, где объявлен режим чрезвычайного положения; комендантский час; расширение полномочий компетентных лиц по проверке

¹ См.: Грязнов А.В. Особенности обеспечения конституционных прав и свобод граждан в условиях режима чрезвычайного положения: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Грязнов; Моск. гос. юрид. акад. – М., 1994. – С. 18.

документов граждан, их личному досмотру, досмотру багажа и транспорта; выдворение нарушителей режима чрезвычайного положения; мобилизация трудоспособного населения и привлечение их личного транспорта для устранения последствий чрезвычайной ситуации, безусловно, связаны со вторжением в частную жизнь граждан и соответственно ограничивают неприкосновенность их частной жизни, тайны личной, семейной, частной жизни¹.

Или, например, запрет проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, конечно же, является ограничивающей мерой права на свободу совести и вероисповедания (которая, исходя из ст. 56 Конституции, не подлежит ограничению). А как такие чрезвычайные меры, как особый порядок оборота продовольствия и предметов первой необходимости; ограничение движения транспорта и их досмотр; мобилизация материальных и организационных ресурсов юридических лиц, в том числе являющихся частной собственностью, функциональное изменение их производственной деятельности соотносятся с правом на свободу предпринимательства и иной не запрещенной законом экономической деятельности?

Желание законодателя сузить пределы ограничения личных прав и свобод граждан можно только приветствовать. Но необходимо добиваться реальности в подобных вопросах. Настало время прекратить пользоваться популистскими методами, лозунгами и декларациями. Прежде чем провозглашать на конституционном уровне недопустимость ограничения ряда прав и свобод, следовало бы сначала «трезво» оценить возможность их реализации в условиях чрезвычайного обстановки, соотнести с юридической природой чрезвычайного режима. В противном случае устанавливаемые гарантии не достигают своих задач – обеспечение безопасности граждан и охрана конституционного правопорядка.

¹ См.: Лозбинев В. Чрезвычайное положение без комендантского часа не бывает // Российская юстиция. – 1999. – № 3. – С. 29-30.

Таким образом, крайне важно добиться объективного сочетания между целесообразностью и разумной достаточностью при использовании правоограничительных средств, которые должны соответствовать общепризнанным нормам и принципам международного права, требованиям законности и правопорядка, Конституции и законодательству¹. Для адекватного определения тех прав и свобод, которые подлежат ограничению в условиях чрезвычайной ситуации, следует руководствоваться следующими соображениями:

- ◆ без ограничения этих прав невозможно добиться устранения угрозы безопасности;
- ◆ государственный аппарат должен обладать реальными технико-юридическими возможностями ограничить эти права и свободы;
- ◆ в перечень подлежащих ограничению прав и свобод не должны входить права и свободы, предусмотренные ст. 56 Конституции РФ.

Конституционные положения о безопасности конкретизированы в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» применительно к условиям чрезвычайной обстановки внутригосударственного характера. В частности:

- ◆ чрезвычайные меры, влекущие за собой изменение (ограничение) прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которые требует острота создавшегося положения (ч. 1 ст. 28);
- ◆ меры, применяемые в условиях чрезвычайных обстоятельств, не должны противоречить международным обязательствам в вопросах прав человека, и не должны выражаться в расовой, национальной, языковой, религиозной или иной дискриминации граждан или их объединений (ч. 2 ст. 28);
- ◆ лицам, мобилизованным для проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, гарантируется оплата труда в

¹ См.: Шайо А. Самоограничение власти: Краткий курс конституционализма. – М., 2001. – С. 276-283.

соответствии с законодательством о труде. Лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий, должны выделяться жилые помещения, возмещаться причиненный материальный ущерб, оказываться содействие в трудоустройстве и предоставляться вся необходимая помощь (ч. 1 и 2 ст. 29). Иными словами, в действующем законодательстве предпринята попытка закрепить гарантии не только личных, но и имущественных и социальных прав граждан и организаций в период действия чрезвычайного положения;

- ◆ установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами условия и методы применения физической силы, специальных средств, оружия, боевой и иной военной техники изменению в условиях чрезвычайного положения не подлежат (ст. 30);

- ◆ нарушители режима комендантского часа задерживаются органами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, до окончания комендантского часа, а граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, – до выяснения их личности, но не более чем на трое суток по решению начальника органа внутренних дел или его заместителя. По решению суда указанный срок может быть продлен не более чем на десять суток. Задержанные лица, находящиеся при них вещи и транспортные средства могут быть подвергнуты досмотру (ч. 1 ст. 31);

- ◆ и ряд других¹.

Как видно из процитированных статей, главный недостаток законодательного регулирования гарантий реализации и защиты правового статуса граждан в условиях чрезвычайных ситуаций заключается в том, что, измеряя пределы вмешательства государства в сферу личных прав и свобод, законодатель вслед за нормами международных актов, которые в отличие от

¹ См. подробнее: Брыкин Д.М. Принципы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов // Бизнес в законе. – 2010. – № 4. – С. 8-11; Немцев М.В. Модели конституционного регулирования ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения // Закон и право. – 2009. – № 5. – С. 27-30.

национального законодательства *a priori* являются «рамочными», модельными установлениями, оперирует оценочными, субъективными категориями («*в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения*»). Налицо отсутствие необходимой степени конкретизации юридического механизма охраны прав и свобод граждан, что, на наш взгляд, недопустимо в случае использования их прямых ограничений.

Уровень реализации и защиты прав и свобод граждан при чрезвычайных ситуациях во многом определяется влиянием таких факторов, как тип конфликта, его объект, границы, участники, динамика, применяемые формы насилия, участие иностранных и международных структур и т.п. Поэтому разрабатывая четкую систему государственно-правовых средств гарантирования прав и свобод граждан, следует учитывать, что все законные усилия могут быть сведены на нет, если проблема прав человека становится предметом для спекуляций, а чрезвычайные режимы используются в целях, противоречащих демократическим государственно-правовым устоям общества и интересам безопасности граждан.

Именно поэтому механизм действия права в чрезвычайных ситуациях должен не только предоставлять дискреционные полномочия органам государства для урегулирования чрезвычайных ситуаций, но и строго определять их объем, порядок и пределы реализации. Усмотрение конкретных должностных лиц при применении права в чрезвычайных ситуациях должно быть, прежде всего, ограничено конституционными рамками допустимого вмешательства государства в права и свободы граждан. Такие границы государственного вторжения в область индивидуальной свободы отдельной личности представляют собой законодательно установленные критерии и ориентиры дозволенного поведения («разрешено только то, что прямо предусмотрено законом») поведения компетентных органов и их должностных лиц. Пределы государственных полномочий по приостановлению (ограничению) прав и свобод граждан обусловлены остротой чрезвычайной обстановки. Законодательная регламентация перечня прав и свобод,

подлежащих приостановлению (ограничению) в чрезвычайных ситуациях, а также процедурно-процессуальных форм реализации такого рода полномочий – важнейшая гарантия обеспечения правового статуса личности при чрезвычайной ситуации.

В отмеченной связи в механизме обеспечения права личности на безопасность в чрезвычайной ситуации особая роль принадлежит судебному механизму. Правовая природа института чрезвычайного управления, находящегося на стыке политики и права, такова, что без действенного судебного контроля открывает широкий простор органам исполнительной власти для вторжения в прерогативы законодательных и судебных органов, установления авторитаризма, игнорирования конституционных основ государства, в том числе конституционных принципов осуществления правосудия, организации и функционирования судебных органов при возникновении чрезвычайной ситуации в стране или ее отдельных местностях. Судебная власть в современном мире выступает неотъемлемой частью охраны личных, общественных и государственных интересов в условиях кризисной обстановки.

Национальные судебные власти в демократических государствах являются первыми реальными защитниками нарушенных интересов. В частности, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 5) гарантирует контроль за возможным посягательством исполнительной власти на право индивида на свободу¹. В ряду средств, обеспечивающих правовой статус граждан в условиях чрезвычайной ситуации от потенциальных злоупотреблений со стороны органов исполнительной власти, выделяется право на судебную защиту, гарантированное ст. 46 Конституции РФ.

С учетом горьких уроков незаконных репрессий «квазисудебных» органов, многократно применявшихся в общественно-политической практике многих стран, в том числе и России, выяснение статуса, полномочий,

¹ См.: Степин А.Б. Понятие и общая характеристика института защиты частного права в российском законодательстве // Российская юстиция. – 2011. – № 7. – С. 10.

особенностей организации и функционирования судов в условиях чрезвычайных ситуаций представляет повышенный не только теоретический, но и социально-политический интерес. Здесь необходимо, прежде всего, отталкиваться от того, что по сравнению с законодательством авторитарных государств и отраженным на предыдущих страницах диссертации историческим опытом нашей страны дореволюционного и советского периода, Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 118) и Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (п. 1 ст. 4) запрещают учреждение чрезвычайных судов. И, кроме того, как уже отмечалось, согласно ст. 56 Основного закона при чрезвычайном положении не подлежат ограничению права и свободы, гарантированные ст.ст. 46-54 Конституции РФ, т.е. и право каждого на обращение в суд за защитой своих нарушенных прав, свобод и законных интересов.

Отмеченные конституционные принципы устанавливают, таким образом, что правосудие в условиях чрезвычайного или иного особого положения осуществляется только судами, созданными в порядке главы 7 Конституции РФ. Во всех судебных звеньях и инстанциях судопроизводство должно осуществляться на основании Конституции и процессуального законодательства. Единственное исключение касается ст. 47 Конституции о том, что в случае невозможности осуществления правосудия судами, действующими на территории, на которой введен режим чрезвычайного или военного положения, Верховный суд Российской Федерации вправе изменить территориальную подсудность (п. 3 ст. 35 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» и п. 2 ст. 16 Федерального конституционного закона «О военном положении»). Однако данное положение никаким образом не нарушает Конституцию, имеет «технологическую» природу и не ущемляет уровень гарантированности права каждого на судебную защиту.

Принципиальный запрет чрезвычайных судов, создание надежных гарантирующих механизмов судебной защиты прав и свобод граждан в

чрезвычайных ситуациях относится к важнейшим показателям демократического развития судоустройства и уголовного судопроизводства. Отсюда следует, что положения принятых в 2001-2002 гг. в развитие норм Конституции действующих федеральных конституционных законов «О чрезвычайном положении» и «О военном положении» в сфере отправления правосудия в условиях исключительных (чрезвычайных) ситуаций характеризуются качественными отличиями от законодательства предшествующих этапов развития нашей страны, отражая имплементацию международно-правовых норм и принципов в системе современного российского права¹. Эффективность государственно-правовой системы в условиях чрезвычайной ситуации не может быть обеспечена без судебного механизма противодействия произволу и злоупотреблениям органов исполнительной власти в целях достижения баланса между интересами граждан и государства, сглаживания конфликтов между гражданами и институтами исполнительной власти. Это вытекает из фундаментальных конституционных постулатов, касающихся защиты прав и свобод человека².

На современном этапе институциональные механизмы, обеспечивающие национальную безопасности, основаны на целевом и функциональном единстве государственного механизма, что предполагает в том числе интеграцию в общую систему обеспечения национальной безопасности судебных органов³. В частности, судебные органы обеспечивают охрану конституционного строя, рассматривают и разрешают дела о преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства, предоставляют судебную защиту гражданам, общественным и иным организациям, объединениям в

¹ См.: Пчелинцев С.В. Развитие законодательства об осуществлении правосудия в условиях особых правовых режимов: история и современность. // Журнал российского права. – 2003. – № 6. – С. 15-22.

² См.: Брежнев О.В. Судебная защита конституционных прав граждан Российской Федерации в условиях чрезвычайного и военного положения // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 23-27.

³ См.: Балыкова Е.И. Институты судебной власти в системе политико-правового обеспечения национальной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / Е.И. Балыкова; Рост. юрид. ин-т МВД РФ. – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 3, 4.

случае нарушения их прав и законных интересов в связи с чрезвычайной ситуацией. Именно от органов судебной власти во многом зависит соблюдение режима законности и принципа верховенства прав и свобод человека в условиях чрезвычайных ситуациях. Имеется виду, например, судебная квалификация аргументов в качестве достаточных для ограничения свободы личности в кризисной обстановке. Еще один важный момент участия органов судебной власти в обеспечении безопасности граждан состоит в том, что на основании Конституции РФ некоторые права и свободы могут быть ограничены при чрезвычайных ситуациях и возникновении угроз национальной безопасности только в судебном порядке.

Важным гарантом соблюдения правового статуса и безопасности личности, законности деятельности по устранению кризисных ситуаций в нашей стране является Конституционный суд РФ, которому предоставлены достаточные полномочия по решению следующих вопросов: о соответствии законодательства о чрезвычайных ситуациях Основному закону страны; о соответствии указа Президента об объявлении особого правового режима действующему законодательству и т.п. Несмотря на свою относительно недавнюю историю, содержание и юридическое значение решений Конституционного Суда Российской Федерации сегодня определяет облик всех отраслей российского права¹. В юридической науке отсутствует общепринятое мнение о том, нужен ли судебный контроль за «декларацией» об объявлении чрезвычайного режима². В нашей стране этот вопрос решен в пользу судебного контроля. Соответственно Конституционному суду как органу конституционного контроля предоставлено право признать какую-либо чрезвычайную меру (установленную как законодательным, так и исполнительным актом) неконституционной, если будут установлены нарушения требований конституции или законодательства о чрезвычайных

¹ См. подробнее: Любитенко Д.Ю. Правовая доктрина Конституционного Суда Российской Федерации: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д.Ю. Любитенко; Волгогр. гос. ун-т. – Волгоград, 2011.

² См.: Озбудун Э., Турхан М. Указ. соч. – С. 26.

ситуациях. Реализуя эти полномочия, Конституционный суд РФ препятствует вторжению в круг тех «абсолютных» прав и свобод, которые недопустимо ограничивать, обеспечивает пропорциональность и адекватность использования тех чрезвычайных мер, которые гарантируют право на безопасность.

Позиция Конституционного Суда должна быть заявлена во всех случаях, когда имеют место массовые нарушения прав человека, острая политическая конфронтация, иные общественно опасные факты и события государственно-правового развития. Справедливо звучат слова, сказанные в связи с рассмотрением в Конституционном Суде правомерности чрезвычайных мер, примененных в Чечне на основании Указа Президента РФ № 2137 от 30 ноября 1994 г. и сопутствующих ему ряда иных президентских и правительственных нормативных актов, тогда в политически нестабильные 1990-е годы судьей Конституционного суда РФ Б.С. Эбзеевым о том, что «Конституционный суд – это суд над властью»¹, выступающий важнейшим средством гарантирования стабильности и безопасности в стране.

Подводя итог проведенному выше теоретико-правовому анализу места и роли судебных органов в механизме управления чрезвычайными ситуациями, в системе гарантий права граждан на безопасность, хотелось бы подчеркнуть, что одна из основных функций органов судебной власти в том, чтобы решить вопрос о правомерности действий и решений органов исполнительной власти при чрезвычайной ситуации, воспрепятствовать их возможному произволу, обеспечить законный характер временного особого режима. Достижение наибольшей степени эффективности чрезвычайных способов воздействия, защита личной свободы предполагает наличие твердых гарантий того, чтобы чрезвычайные полномочия не нарушали конституционный правопорядок, а при этом организация и функционирование судебной системы в чрезвычайных ситуациях должны строго соответствовать конституционным принципам и международно-правовым стандартам осуществления правосудия. Наличие

¹ Известия Поволжья. – 1996. – 2 июля.

справедливого, в полной мере защищающего права и интересы граждан судопроизводства в условиях чрезвычайной ситуации является важной гарантией реализации права человека и гражданина на безопасность.

Необходим условием обеспечения права личности на безопасность и в целом обеспечения конституционного порядка в условиях чрезвычайной ситуации является парламентский контроль. В основе его лежит следующий принцип: представительные органы не должны ограничивать исполнительные органы власти в их праве быстро отреагировать на возникшую экстремальную ситуацию, однако законодательный орган обладает компетенцией по регулированию объема чрезвычайных полномочий исполнительной власти (в нашей стране Президента РФ), контролирует законность используемых методов чрезвычайного регулирования в условиях исключительных обстоятельств.

Низкий уровень эффективности государственных механизмов обеспечения права личности на безопасность обуславливает необходимость все более пристального внимания к деятельности не противоречащих основам конституционного правопорядка общественным структурам гарантирования права граждан на безопасность в чрезвычайных ситуациях. Это, прежде всего, институты федерального и регионального омбудсменов, средства массовой информации, конструктивно функционирующие правозащитные общественные организации, механизмы самоуправления и др. Например, согласно Федеральному закону от 4 апреля 2005г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ст. 2) последняя призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан России, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества. К сожалению, приходится констатировать, что полномочия и возможности механизмов общественного контроля и институтов общественного мониторинга за нарушениями в сфере защиты личной

безопасности требуют усиления для того, чтобы активнее побуждать органы государственной власти «достигать компромисса по вопросам, характеризующимся противоречивыми интересами социальных слоев, групп гражданского общества»¹.

В условиях объявления исключительного (чрезвычайного) правового режима особенно важно не допустить установления цензуры на массовую информацию населения. Граждане должны иметь полный объем гарантий свободы слова по обсуждению всех вопросов, касающихся соблюдения их конституционных и иных прав и свобод, законности функционирования органов государства и т.д. Информированность участников любой совместной деятельности является залогом успеха, достижения поставленной цели. Открытость технологически и свобода обмена информацией способствует расширению возможностей, взаимопонимания между народами и гражданами страны². По этой причине особое значение для нормального функционирования объектов безопасности имеет обеспечение безопасности информационной инфраструктуры при авариях, катастрофах, стихийных бедствиях и иных чрезвычайных ситуациях³. Для этого Законом РФ от 27.12.1991г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» предусматривается такая гарантия, в частности, как право журналистов на беспрепятственное посещение 1) специально охраняемых мест, где произошло стихийное бедствие, авария, катастрофа, 2) территорий, где возникли массовые беспорядки или иные массовые скопления граждан, 3) местностей, которые подверглись действию режима чрезвычайного положения.

Еще одной важной гарантией в системе общественных гарантий обеспечения безопасности граждан от злоупотреблений и превышения

¹ См.: Сырых В.М. Социальный механизм правового регулирования: понятие, состав и структура // Ленинградский юридический журнал. – 2005. – № 2. – С. 117.

² См.: Колосов А.В. Экономические интересы в правовом поле безопасности // Право и безопасность. – 2008. – № 3. – С. 70.

³ См.: Полянская Н.А. Правовое регулирование информационной безопасности в чрезвычайных ситуациях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.02 / Н.А. Полянская; Санкт-Пет. ун-т Гос. противопожар. службы МЧС России. – СПб., 2006. – С. 3-4.

полномочий исполнительными органами при чрезвычайной ситуации является институт конституционного омбудсмана. Его учреждение стало заметным событием в государственно-правовой жизни постсоветской демократической России, во взаимоотношениях между личностью и государством. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28.12.2010г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹, закрепляет за Уполномоченным функцию общегосударственного контроля за состоянием прав и свобод в масштабах всей страны на уровне международно признанных стандартов. С позиций конституционных и законодательных положений Уполномоченный по правам человека в тех странах, где этот институт создан и функционирует, рассматривается в качестве существенного фактора обеспечения законности государственно-правового механизма, особенно в условиях чрезвычайных обстоятельств. Однако, к сожалению, в сложившейся в нашей стране социально-политической, экономической и правовой ситуации затруднительно дать однозначный ответ об эффективности и практической полезности института омбудсмана в общей системе гарантий прав и свобод россиян.

Среди частноправовых институтов гарантирования, защиты и восстановления нарушенных прав и законных индивидуальных и коллективных интересов граждан в условиях чрезвычайных ситуаций выделяется страховой механизм обеспечения безопасности. Данный институт широко используется для минимизации последствий различных чрезвычайных и некоторых иных частично или полностью неподконтрольных человеку явлений и процессов. В частности, сферой его применения можно назвать страхование жизни и здоровья сотрудников МЧС России², правоохранительных органов,

¹ См.: СЗ РФ. – 1997. – №9. – Ст. 1011.

² См., например: Яковлев В.Г. Страховой механизм обеспечения безопасности сотрудников аварийно-спасательных подразделений МЧС России в условиях чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.02 / В.Г. Яковлев, С.-Петербург. гос. ун-т ГПС МЧС России. – СПб., 2008.

вооруженных сил¹, страхование ответственности владельцев источников повышенной опасности².

Уровень обеспечения права граждан на безопасность напрямую зависит от степени их правовой культуры, правосознания и особенно конституционного правосознания. В качестве последнего в юридической науке понимается высшая форма правосознания, представляющая собой такую систему, с одной стороны, правовых эмоций, чувств и переживаний (правовой психологии) и, с другой стороны, правовых идей, принципов, доктрин (правовой идеологии), которая выражает индивидуальное или общественное отношение к действующим конституционно-правовым положениям, практике их реализации и желаемым изменениям правового регулирования³. Конституционному правосознанию как особой форме правового сознания принадлежит значительная роль в механизме реализации прав человека⁴, в том числе и права на безопасность в чрезвычайных ситуациях. Это обусловлено тем, что правосознание индивида определяет его поведение в чрезвычайной ситуации, а от этого, в свою очередь, зависит выбор средств и, как следствие, эффективность механизма действия права и обеспечения безопасности личности при чрезвычайной ситуации.

Подводя итог, следует еще раз подчеркнуть основную идею, «красной нитью» проходящую сквозь все диссертационное исследование. Насколько бы острой и конфликтной ни была чрезвычайная обстановка, каких бы экстренных

¹ См.: Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы [Текст] : Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 52-ФЗ (в ред. от 8.11.2011г.) // СЗ РФ. – 1998. – №13. – Ст. 1474.

² См., например: Голубь П.С. Страхование ответственности владельцев источников повышенной опасности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / П.С. Голубь; Моск. ун-т МВД РФ. – М., 2006.

³ См.: Баринов Э.Э. Конституционное правосознание в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Э.Э. Баринов; Рост. гос. ун-т. – Ростов-на-Дону, 2001. – С. 10.

⁴ См.: Павленко Е.М. Формирование культуры прав человека и конституционного правосознания в современной России. – М., 2008. – С. 47.

и исключительных средств она не требовала от власти, государство не должно действовать в ущерб международно признанным и конституционным правам своего населения. Сущность механизма действия права при чрезвычайных ситуациях состоит в обеспечении безопасности граждан и гарантий их прав и свобод.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В нынешних условиях изучение механизма «работы» права в условиях чрезвычайной ситуации не только не теряет своей актуальности, но и становится более актуальным. Коренные политические, социально-экономические, нравственно-идеологические изменения в нашем обществе, формирование принципиально новой модели государства породили множество опасных тенденций в общественной практике. Высокий уровень преступности, в том числе коррупции, приоритет административных над правовыми формами в государственном управлении, бесконечные противостояния экономических элит по поводу передела собственности, усиление националистических настроений в обществе и, как следствие, волна терроризма, межнациональные столкновения, резкое снижение технологического потенциала России, что приводит к природно-техногенным катастрофам и авариям – эти и другие факторы провоцируют возникновение чрезвычайных ситуаций, представляют угрозу безопасности граждан.

На переходных этапах государственно-правового развития, когда чрезвычайные ситуации становятся не исключением, а правилом жизни, начинают использоваться чрезвычайные методы управления, организуются чрезвычайные органы власти, вводится тот или иной особый (чрезвычайный) правовой режим. Сказанное обуславливает необходимость дальнейшего развития законодательных и правоприменительных основ механизма охраны основ конституционного строя, деятельности органов государства по обеспечению безопасности граждан при чрезвычайной ситуации.

Кризисные ситуации являются экстремальными и непредсказуемыми (вплоть до падения метеорита, как это случилось в Челябинской области 15 февраля 2013г.). Им особенно требуется постоянный мониторинг по таким показателям, как источники опасностей, их природа и причины, требуется непрерывное правовое осмысление и выработка наиболее эффективных средств и способов предотвращения и преодоления. В этой связи методические и практические рекомендации юридической науки способствуют развитию

института государственно-правового управления в условиях социальных бедствий и чрезвычайных ситуаций: обобщение и оптимизация обширной правоприменительной практики разрешения конфликтных ситуаций, формулирование предложений по выстраиванию нового алгоритма отношений между государством и личностью, совершенствование действующего законодательства.

Чрезвычайная ситуация прерывает нормальное течение во всех сферах общественной жизни. В общественных отношениях появляется крайняя напряженность, остроконфликтность. Глобальные чрезвычайные ситуации ставят проблему обеспечения целостности социума, защиты от угроз безопасности граждан и государства. Их решение вызывает необходимость правовой организации государственного управления в чрезвычайных ситуациях, создания эффективной системы государственного и общественного контроля за реализацией чрезвычайных властных полномочий и гарантий прав и свобод граждан, исследования механизма действия права при чрезвычайных ситуациях в целом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты и судебная практика

1. Конституция Российской Федерации [Текст] : принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – 21 января.
2. Всеобщая декларация прав человека [Текст] : принята 10.12.1948г. резолюцией 217 А (III) на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Российская газета. – 1998. – 10 декабря.
3. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4.11.1950г. [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 14. – Ст. 1514.
4. Международный пакт о гражданских и политических правах [Текст] : принят 16.12.1966г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – С. 5-11.
5. Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации [Текст] : принята в г. Вене 26.09.1986г. на Генеральной конференции Международного агентства по атомной энергии // Ведомости ВС СССР. – 1988. – № 11. – Ст. 169.
6. О военном положении [Текст] : Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. №1-ФКЗ (в ред. от 28.12.2010) // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.
7. О чрезвычайном положении [Текст] : Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 7.03.2005) // СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.
8. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации [Текст] : Федеральный конституционный закон от 26.02.1997г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28.12.2010г.) // СЗ РФ. – 1997. – №9. – Ст. 1011.

9. О судебной системе Российской Федерации [Текст] : Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 6.12.2011г.) // СЗ РФ. – 1997. – №1. – Ст. 1.
10. О Конституционном Суде Российской Федерации [Текст] : Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28.12.2010) // СЗ РФ. – 1994. – №13. – Ст. 1447.
11. Трудовой кодекс Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 30.12.2001г. № 197-ФЗ (в ред. от 28.07.2012г.) // СЗ РФ. 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
12. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 08.01.1997г. № 1-ФЗ (в ред. от 03.05.2012г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198.
13. О полиции [Текст] : Федеральный закон от 07.02.2011г. № 3-ФЗ (в ред. от 25.06.2012г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
14. О безопасности [Текст] : Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.
15. О транспортной безопасности [Текст] : Федеральный закон от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ (в ред. от 18.07.2011) // СЗ РФ. – 2007. – № 7. – Ст. 837.
16. О противодействии терроризму [Текст] : Федеральный закон от 06.03.2006г. № 35-ФЗ (в ред. от 08.11.2011г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146.
17. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 30.11.2011) // СЗ РФ. – 1999. – №42. – Ст. 5005.
18. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы [Текст] :

Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 52-ФЗ (в ред. от 8.11.2011г.) // СЗ РФ. – 1998. – №13. – Ст. 1474.

19. О безопасности гидротехнических сооружений [Текст] : Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 117-ФЗ (в ред. от 07.12.2011) // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3589
20. О промышленной безопасности опасных производственных объектов [Текст] : Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 30.11.2011г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3588.
21. О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами [Текст] : Федеральный закон от 19.07.1997г № 109-ФЗ (в ред. от 19.07.2011г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 3510.
22. Об уничтожении химического оружия [Текст] : Федеральный закон от 02.05.1997г. № 76-ФЗ (в ред. от 21.11.2011г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 18. – Ст. 2105.
23. Об обороне [Текст] : Федеральный закон от 31.05.1996г. № 61-ФЗ (в ред. от 08.12.2011г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.
24. О радиационной безопасности населения [Текст] : Федеральный закон от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ (в ред. от 19.07.2011г.) // СЗ РФ. – 1996. – №3. – Ст. 141.
25. О Федеральной службе безопасности [Текст] : Федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ (в ред. от 08.12.2011г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1269.
26. О безопасности дорожного движения [Текст] : Федеральный закон от 10.12.1995г. № 196-ФЗ (в ред. от 28.07.2012г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4873.
27. Об особо охраняемых природных территориях [Текст] : Федеральный закон от 14.03.1995г. № 33-ФЗ (в ред. от 30.11.2011г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.
28. О пожарной безопасности [Текст] : Федеральный закон от 21.12.1994г № 69-ФЗ (в ред. от 30.11.2011г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 364.

29. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Текст] : Федеральный закон от 21.12.1994г. № 68-ФЗ (в ред. от 01.04.2012г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.
30. О закрытом административно-территориальном образовании [Текст] : Закон РФ от 14.07.1992г. № 3297-1 (в ред. от 22.11.2011г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1915.
31. О прокуратуре Российской Федерации [Текст] : Закон РФ от 17.01.1992 г. №2202-1 (в ред. от 21.11.2011г.) // СЗ РФ. – 1995. – №47. – Ст. 4472.
32. О средствах массовой информации [Текст] : Закон РФ от 27.12.1991г. № 2124-1 (в ред. от 28.07.2012г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 7. – Ст. 300.
33. О Военной доктрине Российской Федерации [Текст] : Указ Президента Российской Федерации от 05.02.2010 г. № 146 // СЗ РФ. – 2010. – №7. – Ст. 724.
34. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации [Текст] : Указ Президента РФ от 30.01.2010 г. № 120 // СЗ РФ. – 2010. – №5. – Ст. 502.
35. О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте [Текст] : Указ Президента РФ от 31.03.2010 №403 // СЗ РФ. – 2010. – № 14. – Ст. 1637.
36. Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности [Текст] : Указ Президента РФ от 02.08.2010г. № 966 (с изм. от 26.08.2010г.) // СЗ РФ. – 2010. – № 32. – Ст. 4299.
37. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Текст] : Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 // СЗ РФ. – 2009. – №20. – Ст. 2444.
38. Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации [Текст] : Указ Президента РФ от 25.05.2008 г. (в ред. от 24.12.2011г.) № 836 «» // СЗ РФ. – 2008. – № 22. – Ст. 2534.

39. О мерах по противодействию терроризму (вместе с «Положением о Национальном антитеррористическом комитете») [Текст] : Указ Президента РФ от 15.02.2006г. (в ред. от 08.10.2010г.) № 116 «// СЗ РФ. – 2006. – № 8. – Ст. 897.
40. О противопожарном режиме [Текст] : Постановление Правительства РФ от 25.04.2012г. № 390 // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2412.
41. Об утверждении Положения об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов [Текст] : Постановление Правительства РФ от 17.02.2000г. № 135 (в ред. от 23.12.2011г.) // СЗ РФ. – 2000. – № 8. – Ст. 967.
42. Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [Текст] : Постановление Правительства РФ от 11.06.1996г. № 693 (в ред. от 22.04.2009г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 40. – Ст. 4645.
43. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» [Текст] : Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2013г. № 513-р // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1740.
44. Об утверждении комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте [Текст] : Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2010 г. № 1285-р (в ред. от 02.05.2012г.) // СЗ РФ. – 2010. – № 32. – Ст. 4359.
45. Об утверждении долгосрочной целевой программы "Система химической и биологической безопасности Пензенской области на 2011-2015 годы [Текст] : Постановление Правительства Пензенской области от 15 ноября 2010 г. №

726-ПП // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.garant.ru.

46. Об утверждении состава Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности и Положения о Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта [Текст] : Распоряжение Ространснадзора от 26 октября 2009г. № АК-181-р(фс) (в ред. от 11.02.2010г.) // Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс». – Режим доступа: www.consultant.ru.
47. О введении в действие «Примерной инструкции о порядке работы государственных архивов при чрезвычайных ситуациях» [Текст] : Приказ Росархива от 28.03.2001г. № 24 // Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru.
48. По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобами граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахера [Текст] : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.03.2004г. № 5-П // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 1033.
49. По делу о проверке конституционности положений статьи 4, пункта 1 статьи 164, пунктов 1 и 4 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 11 Таможенного кодекса Российской Федерации и статьи 10 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» в связи с запросами арбитражного суда Липецкой области, жалобами ООО «Папирус», ОАО «Дальневосточное морское пароходство» и ООО «Коммерческая компания «Балис» [Текст] : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2003 г. № 12-П // СЗ РФ. – 2003. – № 30. – Ст. 3100.
50. По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном

страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М.А. Будынина [Текст] : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.12.2002г. № 17-П // СЗ РФ. – 2003. – № 1. – Ст. 152.

51. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда [Текст] : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.06.2002г. № 10-П // СЗ РФ. – 2002. – № 25. – Ст. 2515.

52. По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» [Текст] : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995г. № 10-П // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

53.О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия [Текст] : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. // Бюллетень Верховного суда РФ. – 1996. – № 1.

***Правовые акты Российской империи, РСФСР, СССР
(утратившие силу)***

54.О правовом режиме чрезвычайного положения [Текст] : Закон СССР от 3 апреля 1990г. // Zaki.ru Законы и право [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.zaki.ru.

55.О введении чрезвычайного положения в городе Баку [Текст] : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 января 1990г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 4. – Ст. 57.

56.О введении особой формы управления в Нагорно-Карабахской автономной области Азербайджанской ССР [Текст] : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 января 1989г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1989. – № 3. – Ст. 14.

57.О неотложных мерах по наведению общественного порядка в Азербайджанской ССР и Армянской ССР [Текст] : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 ноября 1988г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 47. – Ст. 712.

58.Об управлении Вооруженными Силами СССР на территории РСФСР в условиях чрезвычайной ситуации [Текст] : Указ Президента РСФСР от 20 августа 1991 года // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 34. – Ст. 1138.

59.Постановление № 1 Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР от 19 августа 1991г. // СоюзИнфо [Электронный ресурс]. – Режим доступа: souz.info.

- 60.Об объявлении военного положения в отдельных местностях СССР [Электронный ресурс] : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года // Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс». – Режим доступа: www.consultant.ru.
- 61.Положение о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении [Электронный ресурс] : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года // Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс». – Режим доступа: www.consultant.ru.
- 62.Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка [Электронный ресурс] : Постановление ЦИК СССР, СНК ССР от 3 апреля 1925 года // Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс». – Режим доступа: www.consultant.ru.
- 63.Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка [Текст] : Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 8 марта 1923 года // Российский правовой портал «Законы России» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.lawrussia.ru.
- 64.О чрезвычайных мерах по продовольствию [Электронный ресурс] : Декрет СНК РСФСР от 9 мая 1918 г. // Библиотека электронных ресурсов исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. – Режим доступа: www.hist.msu.ru.
- 65.О создании Всероссийской чрезвычайной комиссии при Совете Народных Комиссаров по борьбе с контрреволюцией и саботажем [Электронный ресурс] : Постановление СНК от 7 (20) декабря 1917 г. // Официальный сайт Федерального архивного агентства. – Режим доступа: rusarchives.ru.
- 66.Декрет СНК РСФСР о суде № 1 [Текст] // Библиотека электронных ресурсов исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. – Режим доступа: www.hist.msu.ru.
- 67.О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия [Текст] : Положение от 14 августа 1881 г. // Библиотека

электронных ресурсов исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. – Режим доступа: www.hist.msu.ru.

***Монографии, учебники, учебные пособия,
комментарии, сборники научных трудов***

- 68.Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Норма, 2001. – 752 с.
- 69.Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юрид. лит, 1966. – 187 с.
- 70.Андреевский И.Е. Полицейское право. – СПб., 1874. – 648 с.
- 71.Барсуков А.Ю. Правовой прогресс как юридическая категория. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. – 128 с.
- 72.Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. – М.: Зерцало-М, 2002. – 384 с.
- 73.Бугай Н.Ф., Гонов А.М. Кавказ: народы в эшелонах. – М.: Инсан, 1998. – 368 с.
- 74.Велиева Д.С. Система конституционных экологических прав и обязанностей в Российской Федерации. – М.: ДИК Пресс, 2009. – 220 с.
- 75.Вершило Н.Д. Правовая охрана окружающей среды и устойчивое развитие / Под ред. М.М. Бринчука. – Саратов: Изд-во СГАП, 2005. – 124 с.
- 76.Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. – М.: ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 304 с.
- 77.Гессен В.М. Исключительное положение. – СПб.: Юрид. кн. кл. «Право», 1908. – 109 с.
- 78.Гойман В.И. Действие права (методологический анализ). – М.: Академия МВД РФ, 1992. – 180 с.
- 79.Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. – 128 с.

80. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1981. – 83 с.
81. Губченко А.В. Глобальная безопасность и политическая стратегия современного государства. – М.: Граница, 2006. – 167 с.
82. Длугач Т. М. Подвиг здравого смысла, или Рождение идеи суверенной личности. – М.: Канон, 2008. – 336 с.
83. Епифанов А.Е. Механизм обеспечения личной безопасности граждан (конституционно-правовой аспект). – Волгоград: ИПК ФГОУ ВПО ВГСХА «Нива», 2009. – 184 с.
84. Законодательный дисбаланс / Под ред. И.Н. Сенякина. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. – 720 с.
85. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. – М.: Норма: Инфра-М, 2011. – 720 с.
86. Игнатова Н.С., Зверев О.И. Проблемы конституционной безопасности в Российской Федерации. – СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2002. – 96 с.
87. Изолитов А.С. Совершенствование порядка распространения информации в условиях действия исключительных правовых режимов: монография / Под ред. и со вступ. ст.: Шумилов А.Ю. – М.: Издат. дом Шумиловой И.И., 2009. – 102 с.
88. Ильин Ю.Д. Право человека и государства на безопасность в современном мире. – М.: Норма, 2007. – 288 с.
89. Керимов Д.А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. – М.: Мысль, 1979. – 244 с.
90. Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. – СПб.: Издательство СПб. Юридического института, 2002. – 336 с.
91. Коннов В.А., Лебедь С.В. Международное право и режим чрезвычайного положения: проблемы обеспечения прав человека в условиях внутренней напряженности. – М.: Московский университет МВД России, 2003. – 107 с.

92. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 404 с.
93. Лубянка ВЧК-КГБ (документы) / Под общей ред. А.Н. Яковлева. – М.: Издание МФД, 1997. – 352 с.
94. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
95. Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России: (ст. 87 Осн. зак.): Прил.: I Практика чрезвычайно-указного права в России. II Нормы иностранного права, аналогичные ст. 87-й. СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1911. – 172 с.
96. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: Теоретико-информационный аспект. – Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. – 360 р.
97. Мамонов В.В. Конституционные гарантии национальной безопасности России / Под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов: Издательство ГОУ ВПО СГАП, 2004. – 140с.
98. Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1987. – 295 с.
99. Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации: Монография. – М.: Маркет ДС, 2005. – 192 с.
100. Миронов О.О. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1982. – 126 с.
101. Монтескье Ш. «О духе законов» // Избранные произведения. – М.: Госполитиздат, 1955. – 798 с.
102. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. – Саратов: СВШ МВД, 1996. – 288 с.
103. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. – М.: Юрид. лит., 1985. – 144 с.
104. Нерсисянц В.С. Общая теория государства и права: Учебник. – М.: Издательская группа НОРМА-Инфра М, 1999. – 552 с.

105. Озбудун Э., Турхан М. Чрезвычайные полномочия; Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Council of Europe. – Страсбург: Издание Совета Европы, 1995. – 31 с.
106. Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения. – М.: Юрид. лит., 1965. – 110 с.
107. Пайпс Р. Россия при старом режиме. – М.: «Захаров», 2012. – 480 с.
108. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. – М.: Статут, 1998. – 353 с.
109. Правовые режимы: общетеоретический и отраслевой аспекты: монография / Под ред. А.В. Малько и И.С. Барзиловой. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 416 с.
110. Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых политических режимов. – М.: Норма, 2006. – 480 с.
111. Романовская В.Б. Репрессивные органы в России XX века. – Н. Новгород: Арника, 1996. – 278 с.
112. Российское законодательство X-XX веков / Под общ. ред. О. И. Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1991. – Т. 8. – 496 с.
113. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общественной безопасности. Монография. – М.: Компания Спутник+, 2003. – 153 с.
114. Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. – СПб.: Изд-во «Юридический Центр Пресс», 2004. – 352с.
115. Сенякин И.Н. Специальные нормы советского права. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1987. – 224 с.
116. Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 255 с.
117. Степанов И.М. Конституция и политика. – М.: Наука, 1984. – 173 с.

118. Суменков С.Ю. Исключения в праве: теоретические основы, юридическая оценка, системный анализ. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. – 348 с.
119. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношения. – М.: Наука, 1980. – 239 с.
120. Тутинас Е.В. Права личности и межнациональные конфликты. – Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2000. – 205 с.
121. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юрид. лит., 1974. – 348 с.
122. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Юрид. лит., 1981. – 368 с.
123. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: В 2 т. / Отв. ред. Н.А. Крашенинникова. В 2 т. – М.: Изд-во НОРМА, 2003. – Т 2. – 752 с.
124. Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / А.Н. Домрин, С.П. Щерба, В.И. Лафитский и др.; Под ред. С.П. Щербы (науч. ред.). – М.: Юрлитинформ, 2006. – 192 с.
125. Шайо А. Самоограничение власти: Краткий курс конституционализма / Пер. с венгерского А. П. Гуськовой, Б. В. Сотина. – М.: Юрист, 2001. – 292 с.
126. Шундилов К.В. Механизм правового регулирования: Учебное пособие / Под ред. А.В. Малько. – Саратов: СГАП, 2001. – 104 с.
127. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. – М.: Изд-во Норма, 2011. – 384 с.
128. Янгол Н.Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы. – СПб.: СПбГУАП, 2006. – 207 с.
129. Янгол Н.Г. Исключительные правовые режимы: проблемы обеспечения свободы личности (Теоретический и историко-правовой аспекты). – СПб.: СПбУ МВД России, СПбГУАП, 1999. – 153 с.

130. Янгол Н.Г. Правовой режим чрезвычайного положения, вводимый в условиях обострения социальных конфликтов. – СПб.: СПбГУАП, СПбУ МВД России, 1999. – 112 с.

Статьи

131. Алексеев А.С. Происхождение чрезвычайно-указного права и его политическое значение // Юридический вестник. – 1913. – Кн. I. – М., 1913. – С. 57-75.
132. Алешин В.В. Правовые основы применения режима чрезвычайного положения и режима контртеррористической операции // Современное право. – 2006. – № 4. – С. 31-37.
133. Алешин В.В. Правовые основы использования исключительных режимов в обеспечении безопасности Российской Федерации // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2006. – № 2. – С. 201-213.
134. Алешкова И.А. К вопросу о пределах ограничения прав и свобод человека в условиях осуществления мер по противодействию терроризму // Российское правосудие. – 2009. – № 2. – С. 27-35.
135. Анненкова В.Г. Федеральное вмешательство как способ обеспечения территориального единства государства // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 1. – С. 37-39.
136. Астафичев П.А. Механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина и проблемы его совершенствования // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 7-11.
137. Асташин В.В. Альтернативные подходы к проблемам безопасности в международных исследованиях: концепция человеческой безопасности // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4. История. Регионоведение. Международные отношения. – 2008. – № 2. – С. 63-69.
138. Бессарабов В.Г., Шаров Р.В. Правовое регулирование ограничений прав и свобод в Российской Федерации // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2006. – № 4. – С. 62-67.

139. Биюшкина Н.И. Теория исключительного положения и Закон «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. // История государства и права. – 2011. – №. 3 / Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru.
140. Биюшкина Н.И. Юридический анализ отдельных аспектов Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 года // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. акад. МВД России, 2010, № 2 (13). – С. 14-19.
141. Боев В.И. Конституционная регламентация правового режима военного времени // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2006. – № 3. – С. 9-12.
142. Болдырев С.Н. Некоторые проблемы использования потенциала юридической техники // Юрист-Правоведъ. – 2011. – № 1. – С. 13-18.
143. Брежнев О.В. Судебная защита конституционных прав граждан Российской Федерации в условиях чрезвычайного и военного положения // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 23-27.
144. Брыкин Д.М. Принципы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов // Бизнес в законе. – 2010. – № 4. – С. 8-11.
145. Быкадоров В.А. Правовой режим контртеррористической операции и роль органов внутренних дел в его обеспечении // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 2. – С. 222-223.
146. Волкова Н.С. Общественная безопасность и законодательство о правах человека // Журнал российского права. – 2005. – № 2. – С. 93-100.
147. Вологина М.В. Некоторые особенности правового режима, устанавливаемого в случае возникновения чрезвычайной ситуации // Бизнес в законе. – 2009. – № 5. – С. 244-246.

148. Воробьев Д.С. Безопасность как категория конституционного права // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2010. – № 3-1. – С. 265-267.
149. Воробьев Ю.Л. Управление стратегическими рисками чрезвычайных ситуаций в системе обеспечения национальной безопасности России // Право и безопасность. – 2003. – № 3-4. – С. 10-16.
150. Галенпольский Ф.С. Вопросы правового регулирования ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения (на примере ФРГ) // Московский журнал международного права. – 1998. – № 4. – С. 27-35.
151. Галузин А.Ф. «Опасность» как научная и правовая категория // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 4. – С. 66-72.
152. Глушаченко С.Б., Померлян А.Н. Специфика режима военного положения в современной России // Военно-юридический журнал. – 2008. – № 6. – С. 13-15.
153. Гольцов В.Б. Чрезвычайная ситуация – теория или юридический факт: проблемы законодательного определения // Юридический мир. – 2009. – № 3. – С. 49-53.
154. Гончаров И.В. Вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях особых правовых режимов // Право и государство: теория и практика. – 2008. – №2. – С. 21-23.
155. Громов М.А., Макеев А.Н. Правонарушения в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Современное право. – 2011. – № 4. – С. 116-119.
156. Громов М.А. О понятии «чрезвычайные правовые режимы», их виды и характеризующие признаки // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 274-275.
157. Громов М.А. Чрезвычайные правовые режимы как подсистема административно-правовых режимов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 408-410.

158. Громов М.А., Попов С.Е. О классификации кризисных ситуаций социально-политического и криминального характера // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2007. – № 2. – С. 457-459.
159. Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. – 1994. – № 6. – С. 33-43.
160. Джамбалаев Я.Р. К вопросу о понятии особого государственно-правового режима в отечественной теории государства и права // Закон и право. – 2011. – № 9. – С. 18-21.
161. Джамбалаев Я.Р. Чрезвычайное положение как особый правовой режим // Закон и право. – 2011. – № 4. – С. 21-23.
162. Демичев Д.М. Правовые проблемы преодоления последствий Чернобыльской катастрофы // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 15-24.
163. Домрин А.Н. Правовые институты чрезвычайного режима в Великобритании // Право и экономика. – 1996. – № 15-16. – С. 83-90.
164. Епифанов А.Е., Джамбалаев Я.Р. Институт особого государственно-правового режима в условиях Великой Отечественной войны (историко-правовой аспект) // Закон и право. – 2011. – № 10. – С. 16-20.
165. Епифанов А.Е., Джамбалаев Я.Р. Становление и развитие особых государственно-правовых режимов в Советском государстве (1917-1930 гг.) // Закон и право. – 2011. – № 5. – С. 18-21.
166. Жаворонкова Н.Г. Роль права в обеспечении безопасности при чрезвычайных ситуациях // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2007. – № 3. – С. 194-196.
167. Зражевская Т.Д., Мальцев В.А. Безопасность: баланс интересов и правовые механизмы // Информационная безопасность. – 2008. – № 3. – С. 337-348.
168. Иванеев С.В. Институт чрезвычайного положения в России в период с конца XIX века по начало XX века // Военно-юридический журнал. – 2006. – № 6. – С. 27-30.

169. Игнатов А.В. Федеральное вмешательство: понятие, принципы и система мер // Право и политика. – 2005. – № 5. – С. 4-13.
170. Изолитов А. Уголовно-правовая регламентация режимов военного, чрезвычайного положений и контртеррористической операции как альтернатива уголовному праву военного времени // Уголовное право. – 2011. – № 4. – С. 26-28.
171. Изолитов А.С. Уголовная ответственность за нарушение установленного порядка обращения информации в условиях действия исключительных правовых режимов, предусмотренных законодательством России // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2007. – № 5. – С. 239-241.
172. Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 17-25.
173. Калина Е.С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве // Административное право и процесс. – 2011. – № 12. – С. 31-34.
174. Калина Е.С. Конституционно-правовой статус права на безопасность // Актуальные проблемы современного права и юридического образования: Материалы научно-практических конференций. – Екатеринбург, 2005. – С. 176-180.
175. Камолович Н.Д. Соотношение содержания правовых режимов чрезвычайного положения и контртеррористической операции в Российской Федерации и республики Таджикистан // Международное публичное и частное право. – 2011. – № 1. – С. 37-39.
176. Карнаухов С.С. «Интересы или ценности»: основная проблема исследований безопасности как государственно-правового феномена // История государства и права. – 2009. – № 7. – С. 18-21.
177. Касаткина Н.М., Лафитский В.И. Правовые институты чрезвычайного режима в США // Право и экономика. – 1996. – № 12. – С. 67-76.

178. Ким Е.В. Правовое регулирование в области защиты граждан от чрезвычайных ситуаций: проблемы и пути совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 10. – С. 37-39.
179. Ким Е.В. Проблемы обеспечения прав граждан при возникновении чрезвычайных ситуаций // Закон и право. – 2010. – № 2. – С. 62-64.
180. Кирьянов А.Ю. Соотношение полномочий властных субъектов обеспечения региональной безопасности в рамках институциональной подсистемы // Юридический мир. – 2010. – № 1. – С. 4-21.
181. Колосов А.В. Экономические интересы в правовом поле безопасности // Право и безопасность. – 2008. – № 3. – С. 68-73.
182. Кондрашев А. Несовершенство правовой основы режима чрезвычайного положения в России // Федерализм. – 2006. – № 1 (41). – С. 115-124.
183. Кравченко А.Г. Особые правовые режимы как основа эффективного функционирования исполнительной власти в условиях социальных кризисов и чрезвычайных ситуаций // Философия права. – 2005. – № 4. – С. 67-73.
184. Кривопуст А.А. Совершенствование законодательства о чрезвычайных ситуациях природного характера // Юрист-Правоведъ. – 2008. – № 3. – С. 122-125.
185. Кудашкин А.В., Серегин Н.С. Современное состояние военного права и его влияние на национальную безопасность Российской Федерации (обзор материалов научно-практической конференции) // Государство и право. – 2005. – № 1. – С. 109-121.
186. Ларин А.М. Чрезвычайные ситуации и деятельность правоохранительных органов // Право и чрезвычайные ситуации: Сб. науч. трудов. – М.: ИГП РАН, 1992. – С. 108-112.
187. Ливеровский А.А. Федеральное вмешательство // Журнал российского права. – 2002. – № 9. – С. 33-41.

188. Лозбинев В.В. Актуальные вопросы защиты прав человека при чрезвычайном положении // Право и политика. – 2000. – № 4. – С. 120-125.
189. Лопатин В.Н. Экологическая безопасность: проблемы конституционной законности // Государство и право. – 2004. – № 2. – С. 21-31.
190. Лысенко В.В., Шевченко Т.Г. Механизмы защиты прав человека: некоторые внутригосударственные и международные аспекты // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 16. – С. 15-22.
191. Лысюк С.В. Внутригосударственный вооруженный конфликт как объект конституционного права // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2011. – № 1. – С. 13-16.
192. Максимов В.А. О задачах, роли и содержании деятельности прокурора-руководителя в чрезвычайных ситуациях // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2005. – № 1. – С. 473-479.
193. Максимов В.А. О понятии, системе и принципах чрезвычайного законодательства // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2004. – № 1. – С. 302-311.
194. Малько А.В. Механизм правового регулирования (лекция) // Правоведение. – 1996. – № 6. – С. 54-62.
195. Мальцев В.А. Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 18. – С. 5-9.
196. Мансуров Г.З. Новый закон о безопасности и старые проблемы законодательства о безопасности // Управленец. – 2011. – № 1-2. – С. 48-51.
197. Матузов Н.И. Права человека и общерегулятивные правоотношения // Правоведение. – 1996. – № 3. – С. 37-46.
198. Маюров Н.П. Дисциплинарные правоотношения в милиции в чрезвычайных условиях военной обстановки: особенности и тенденции // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2005. – № 1. – С. 478-481.
199. Маясов Д.Ю. Институт особого (чрезвычайного) правового режима // Право и государство. – 2011. – № 10. – С. 148-152.

200. Мелехин А.В. Системность как необходимый фактор эффективности действия чрезвычайного законодательства // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 2. – С. 19-21.
201. Мелехин А.В. Конституционно-правовой аспект режима военного положения // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 7. – С. 34-37.
202. Мелехин А.В. О необходимости формирования единого правового пространства по согласованным действиям стран-членов СНГ в чрезвычайных ситуациях // Международное публичное и частное право. – 2005. – № 6. – С. 39-41.
203. Мелехин А.В. Международное право как системообразующий источник формирования чрезвычайного законодательства Российской Федерации // Международное и публичное право. – 2005. – № 5. – С. 50-54.
204. Москаленко Т.О. Нормативно-правовое регулирование ограничения прав граждан в условиях особых правовых режимов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2011. – № 4. – С. 19-23.
205. Нардина О.В. Является ли исключительным режим контртеррористической операции?: различия в конституционно-правовом регулировании в зависимости от ответа на поставленный вопрос // Вестник Волгоградского государственного университета: Серия «Юриспруденция». – 2011. – № 1. – С. 61-66.
206. Невский С.А. Обеспечение безопасности личности в России в условиях социально-экономической нестабильности (проблемы, поиски решений) // Общество и право. – 2009. – № 5. – С. 26-31.
207. Немцев М.В. Модели конституционного регулирования ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения // Закон и право. – 2009. – № 5. – С. 27-30.
208. Опалев А.В. Конституционно-правовое регулирование обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Право и образование. – 2005. – № 5. – С. 138-143.

209. Осипов В.А. Правовые средства как элемент механизма обеспечения правовой безопасности общества // Закон и право. – 2009. – № 1. – С. 12-14.
210. Павлов Д.Б. Трибунальный этап советской судебной системы. 1917-1922 гг. // Вопросы истории. – 2007. – № 6. – С. 3-16.
211. Петрухин И. Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 46-56.
212. Пилипенко А.Н. Институты чрезвычайного режима во Франции // Право и экономика. – 1997. – №7-8. – С. 102-106.
213. Померлян А.Н. Проблемы ограничения и осуществления прав человека и гражданина в условиях действия чрезвычайного режима // Право и образование. – 2011. – № 6. – С. 114-117.
214. Померлян А.Н. Чрезвычайный правовой режим: проблема интерпретации и правового регулирования // Юридический мир. – 2008. – № 8. – С. 28-30.
215. Попов С.Е. Кризисные ситуации и конституционные права граждан // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2006. – № 2. – С. 59-60.
216. Пчелинцев С.В. Проблемы обеспечения безопасности личности в период действия особых правовых режимов: правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 1. – С. 28-33.
217. Пчелинцев С.В. Развитие законодательства об осуществлении правосудия в условиях особых правовых режимов: история и современность // Журнал российского права. – 2003. – № 6. – С. 97-105.
218. Пчелинцев С.В. Суды в условиях особых правовых режимов // Отечественные записки. – 2003. – № 2. – С. 79-86.
219. Пылин А.В. Правовые основы компетенции Федеральной службы безопасности России в обеспечении государственной безопасности Российской Федерации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2009. – № 89. – С. 311-318.
220. Пятилетов В.В. «Безопасность», «угроза безопасности», «чрезвычайная ситуация»: некоторые проблемы соотношения понятий // Вестник

- Самарского государственного аэрокосмического университета им. Академика С.П. Королева. – 2009. – Т. 17. – № 1. – С. 201-206.
221. Пятилетов В.В. Способы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайных ситуаций // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 5. – С. 67-71.
222. Редкоус В.М. Общая характеристика Закона Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» // Право и государство. – 2008. – № 3. – С. 135-137.
223. Рушайло В.Б. Конституционные основы режима чрезвычайного положения в Российской Федерации // Право и политика. – 2004. – № 6. – С. 33-36.
224. Рушайло В.Б. Конституционные и административно-правовые основы содержания режима военного положения в Российской Федерации // Право и политика. – 2003. – № 12. – С. 78-84.
225. Рушайло В.Б. К вопросу о теории классификации административно-правовых режимов в сфере обеспечения безопасности // Право и политика. – 2003. – № 10. – С. 49-55.
226. Рыбин В.А., Ситковский А.Л. Безопасность личности: правовые основы // Российский следователь. – 2007. – № 13. – С. 33-37.
227. Сидоренко Э.Л. Безопасность личности в уголовном праве: соотношение частных и публичных интересов // Общество и право. – 2010. – № 1. – С. 146-150.
228. Смирнов П.А. Понятие чрезвычайного и военного положений в законодательстве России и зарубежных стран // Правоведение. – 2005. – № 2. – С. 162-167.
229. Стахов А.И. Безопасность в правовой системе Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2005. – № 3. – С. 39-45.
230. Степанов О.А. Условия формирования права безопасности // Государство и право. – 2007. – № 2. – С. 81-87.

231. Степин А.Б. Понятие и общая характеристика института защиты частного права в российском законодательстве // Российская юстиция. – 2011. – № 7. – С. 9-11.
232. Суменков С.Ю. Исключительные обстоятельства и уважительные причины // Государство и право. – 2011. – № 7. – С. 91-95.
233. Сырых В.М. Социальный механизм правового регулирования: понятие, состав и структура // Ленинградский юридический журнал. – 2005. – № 2. – С. 7-25.
234. Трещетенкова Н.Ю. Правовые институты чрезвычайного режима в Польше // Право и экономика. – 1997. – №3. – С. 44-49.
235. Тимошенко И.Г. Правовые институты чрезвычайного режима в Канаде // Право и экономика. – 1996. – № 21-22. – С. 102-108.
236. Тихомиров Ю.А. Международно-правовые акты: природа и способы влияния // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 101-110.
237. Тихонов А.К. Сущность категории личной безопасности и ее соотношение с категориями чести и достоинства // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 127-137.
238. Трегубова Е.В. Теоретические аспекты административного запрета в механизме обеспечения безопасности // Право и политика. – 2008. – № 9. – С. 20-27.
239. Троицкий С.В. Акты чрезвычайного законодательства в Шри-Ланке / Источники права. – М., 1985. – С. 117-134.
240. Туманов Г.А., Фризко В.И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 19-27.
241. Ухов В.Ю. Институт чрезвычайного положения в России: формирование и практика применения // Российский следователь. – 2007. – № 3. – С. 32-34.
242. Фомин А.А. Разрешение конфликтов в механизме обеспечения юридической безопасности субъектов права // Институционализация конфликта как средство обеспечения юридической и социальной

- безопасности: коллективная монография / Под ред. В.А. Летяева. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2011. – С. 80-88.
243. Фомин А.А., Колоткина О.А. Роль и значение правотворчества в механизме обеспечения права личности на безопасность // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2010. – № 4. – С. 12-17.
244. Хабачиров М.Л. О формировании международного чрезвычайного права как новой отрасли международного права // Международное право. – 2010. – № 2. – С. 32-35.
245. Харабет К.В. Некоторые вопросы устойчивого развития государства и предупреждения правонарушений в свете стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Российская юстиция. – 2009. – № 7. – С. 10-13.
246. Хатуаев В.У. Понятие «безопасность» как конституционно-правовая категория: проблемы теории // Современное право. – 2013. – № 7. – С. 28-32.
247. Хрулева В.В. Безопасность как конституционная категория // Вестник Воронежского института МВД России. – 2009. – № 4. – С. 47-51.
248. Чапчиков С.Ю. Необходима конституционная доктрина безопасности личности, общества, государства // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 14-16.
249. Шабалина Я.М. Принцип правовой определенности в практике Европейского Суда по правам человека // Российское правосудие. – 2011. – № 8. – С. 69-72.
250. Широбоков С.А. Некоторые направления исследований конституционно-правового механизма взаимодействия человека и государства и отдельные вопросы безопасности личности при реализации прав демократии // Актуальные проблемы российского права. – 2008. – № 2. – С. 45-50.
251. Шундилов К.В. Правовые механизмы: постановка проблемы // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2002. – № 3. – С. 82-86.
252. Шундилов К.В. Цели, средства и результаты в правореализационном процессе // Правоведение. – 2001. – № 4. – С. 30-39.

253. Ягофаров Д.А. Право на безопасность, правовая безопасность и их обеспечение: теоретико-правовой аспект // Актуальные проблемы современного права и юридического образования: Материалы научно-практических конференций. – Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005. – С. 266-271.

Диссертации и авторефераты диссертаций

254. Балыкова Е.И. Институты судебной власти в системе политико-правового обеспечения национальной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / Е.И. Балыкова; Рост. юрид. ин-т МВД РФ. – Ростов-на-Дону, 2007. – 28 с.
255. Белоусов Д.В. Судебная защита в механизме гарантирования прав и свобод (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.В. Белоусов; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М., 2008. – 24 с.
256. Босхомджиева Г.Г. Конституционно-правовой механизм обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.Г. Босхомджиева; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2007. – 208 с.
257. Брыксина Г.С. Проблемы теории правового режима органа государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г.С. Брыксина; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2004. – 26 с.
258. Велиева Д.С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Д.С. Велиева; Саратов. гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского. – Саратов, 2011. – 50 с.
259. Вознесенская О.В. Безопасность личности в чрезвычайных ситуациях: философско-политологический анализ: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.10 / О.В. Вознесенская; Акад. фед. погран. службы РФ. – М., 2000. – 158 с.

260. Власов Д.М. Правовые и организационные основы режимы чрезвычайного положения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.М. Власов; Моск. гуманит. ун-т. – М., 2002. – 23 с.
261. Голубь П.С. Страхование ответственности владельцев источников повышенной опасности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / П.С. Голубь; Моск. ун-т МВД РФ. – М., 2006. – 174 с.
262. Домрин А.Н. Конституционный институт чрезвычайного положения в зарубежных странах (на примере Великобритании и Индии): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Н. Домрин; Ин-т зак-ва и сравнит. правовед. при Верховном Совете РФ. – М., 1992. – 25 с.
263. Дубовик О.Л. Механизм действия экологического права: Юридический и социологический подход: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06 / О.Л. Дубовик; Ин-т гос-ва и права РАН. – М., 1993. – 43 с.
264. Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06 / Н.Г. Жаворонкова; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2007. – 53 с.
265. Жилинский В.В. Правовое обеспечение национальной безопасности в чрезвычайных условиях: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.02 / В.В. Жилинский; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М., 2007. – 168 с.
266. Иванов И.Н. Чрезвычайное законодательство: история и современность: Теоретический и историко-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И.Н. Иванов; Северо-Запад. акад. гос. службы. – СПб., 2002. – 163 с.
267. Идрисов Р.Ф. Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Р.Ф. Идрисов; Юрид. ин-т МВД России. – М., 2002. – 47 с.

268. Калина Е.С. Государственно-правовой механизм обеспечения права на безопасность личности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Е.С. Калина; Юж.-Ур. гос. ун-т. – Челябинск, 2004. – 186 с.
269. Ким Е.В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Е.В. Ким; Тихоокеан. гос. ун-т. – Хабаровск, 2012. – 23 с.
270. Кирьянов А.Ю. Региональная безопасность в условиях современной России (общеправовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Ю. Кирьянов; Нижегор. акад. МВД России. – Н. Новгород, 2006. – 23 с.
271. Колокольцев В.А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / В.А. Колокольцев; С.-Петерб. ун-т МВД России. – СПб., 2005. – 53 с.
272. Колоткина О.А. Право личности на безопасность: понятие и механизмы обеспечения в РФ (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.А. Колоткина; Саратов. гос. акад. права. – Екатеринбург, 2009. – 215 с.
273. Кошарский Д.А. Права человека и механизм их реализации (теоретико-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д.А. Кошарский; Волгоград. акад. МВД РФ. – Волгоград, 2005. – 27 с.
274. Кулиш М.В. Чрезвычайное законодательство в советском государстве (1917-1941 гг.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / М.В. Кулиш; Кубанск. гос. аграрн. ун-т. – Краснодар, 2005. – 24 с.
275. Ленчик В.А. Механизм действия права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.А. Ленчик; Акад. управл. МВД РФ. – М., 2002. – 20 с.
276. Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Ю. Ломаев; Казан. (Приволж.) федер. ун-т. – Казань, 2012. – 22 с.

277. Любитенко Д.Ю. Правовая доктрина Конституционного Суда Российской Федерации: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д.Ю. Любитенко; Волгогр. гос. ун-т. – Волгоград, 2011. – 23 с.
278. Нерсисян А.Г. Федеральная интервенция в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Г. Нерсисян; Саратов. гос. юрид. акад. – Саратов, 2012. – 26 с.
279. Никитин Д.А. Конституционно-правовые основы безопасности личности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.А. Никитин; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2005. – 231 с.
280. Нурпеисов Е.К. Механизм формирования правомерного поведения личности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.К. Нурпеисов; Ин-т гос-ва и права Акад. наук СССР. – М., 1980. – 15 с.
281. Осипов В.А. Механизм правовой безопасности в современном обществе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.А. Осипов; Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ. – М., 2009. – 194 с.
282. Полянская Н.А. Правовое регулирование информационной безопасности в чрезвычайных ситуациях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.02 / Н.А. Полянская; Санкт-Пет. ун-т Гос. противопожар. службы МЧС России. – СПб., 2006. – 24 с.
283. Романовский Г.Б. Теоретические проблемы права человека на жизнь: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Г.Б. Романовский; Гос. НИИ системного анализа. – М., 2006. – 54 с.
284. Рудьман Д.С. Конституционно-правовые основы обеспечения органами внутренних дел прав и свобод человека гражданина в условиях проведения контртеррористической операции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.С. Рудьман; Акад. упр. МВД РФ. – М., 2009. – 201 с.
285. Стрельников К.А. Правовые аспекты экономической безопасности современного Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:

- 12.00.01 / К.А. Стрельников; Нижегор. акад. МВД РФ. – Н. Новгород, 2004. – 27 с.
286. Строкова О.Г. Приказ как особая разновидность правового акта (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.Г. Строкова; Сарат. гос. акад. права. – Саратов, 2007. – 28 с.
287. Сухова Н.И. Механизм обеспечения социальной ценности права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.И. Сухова; Сарат. гос. акад. права. – Саратов, 2005. – 199 с.
288. Терехин В.А. Судебная власть в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.А. Терехин; Сарат. гос. акад. права. – Саратов, 2001. – 217 с.
289. Урываев А.В. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Урываев; Сарат. гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского. – Саратов, 2009. – 31 с.
290. Устинов А.А. Компетенция органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: проблемы теории и практики. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Устинов; Тюмен. гос. ун-т. – Тюмень, 2011. – 30 с.
291. Ухов В.Ю. Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / В.Ю. Ухов; Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД РФ. – М., 2008. – 50 с.
292. Ушамировский А.Э. Механизм реализации субъективных прав военнослужащих в России (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Э. Ушамировский; Волгогр. акад. МВД России. – Волгоград, 2006. – 25 с.

293. Холохоев И.С. Механизм обеспечения юридической безопасности в условиях предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.02 / И.С. Холохоев; С.-Петерб. гос. ун-т ГПС МЧС России. – СПб., 2008. – 168 с.
294. Хрусталеv В.Н. Государственный Комитет Обороны в системе чрезвычайных органов власти СССР в период Великой отечественной войны: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / В.Н. Хрусталеv; Российская академия государственной службы при Президенте РФ. – М., 2007. – 23 с.
295. Шабрин А.И. Совет безопасности в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / А.И. Шабрин; С.-Петерб. ун-т МВД РФ. – СПб., 2000. – 23 с.
296. Яковлев В.Г. Страховой механизм обеспечения безопасности сотрудников аварийно-спасательных подразделений МЧС России в условиях чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.02 / В.Г. Яковлев, С.-Петерб. гос. ун-т ГПС МЧС России. – СПб., 2008. – 165 с.