

СОЦИАЛЬНО-ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА МЕХАНИЗМА ДЕЙСТВИЯ ПРАВА В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Аннотация. Для урегулирования особой (экстраординарной) социальной ситуации недостаточно обычно используемых юридических средств – необходимы специальные управленческие меры, направленные на спасение, восстановление, обеспечение жизнедеятельности и правопорядка. Одним из наиболее эффективных способов предотвращения кризисных ситуаций и стабилизации общественно-политической обстановки в государстве является применение особых, исключительных, чрезвычайных средств механизма действия права.

Ключевые слова: механизм действия права, чрезвычайные ситуации, чрезвычайно-правовые средства.

Abstract. The implementation of commonly used legal measures in regulation of extraordinary social situations is insufficient. It is necessary to apply special control means directed to save, reinstate, and ensure social and legal order. One of the most effective ways to prevent a crisis and stabilize social and political situation in the state is to implement special extraordinary means of the legal regulation mechanism.

Key words: mechanism of legal regulation, extraordinary social situations, special control means.

Динамика современного российского общества сейчас такова, что поиск действенных способов и средств разрешения и преодоления возможных социальных катаклизмов, образующих механизм обеспечения безопасности личности, общества и государства, не потерял своей значимости. Потребность в эффективном государственно-правовом механизме управления чрезвычайными ситуациями предопределена объективной возможностью возникновения в процессе развития общества и государства различных экстремальных ситуаций, как социально-политического или экономического (война, агрессия извне, вооруженное восстание, массовые беспорядки, трудовые конфликты и т.п.), так и природного характера (катастрофы, стихийные бедствия, эпидемии и т.п.), представляющих опасность, угрозу конституционному порядку, безопасности граждан либо самому существованию государства и для разрешения, нейтрализации либо ликвидации последствий которых обычные формы правового регулирования оказываются недостаточными.

1. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях, с нашей точки зрения, можно определить как систему исключительных правовых средств, которые оказывают регулятивное и охранительное воздействия на общественные отношения в условиях вводимого на всей территории страны или в отдельных ее местностях особого правового режима осуществления государственной власти, допускающего создание временных чрезвычайных органов с концентрацией властных полномочий, ограничение прав и свобод граждан в интересах обеспечения их безопасности и охраны основ конституционного строя России.

2. Изначально такой механизм представлял собой особую форму диктатора, предназначенную для подавления политической активности народных масс и борьбы с политической оппозицией. Еще на закате Римской республи-

ки в крайне критических ситуациях сенат издавал *senatus consultum ultimum*, который уполномочивал высших магистров прибегать к любым средствам, в том числе и неконституционным, чтобы овладеть ситуацией и сохранить соответствующий политический режим [1, с. 33]. Придание режиму чрезвычайного управления более совершенных юридически значимых форм и закрепление его в государственно-правовом механизме большинства стран Европы и Америки относится к периоду XVIII–XIX вв. По словам Ш. Монтескье, «в государствах, где наиболее дорожат свободой, существуют законы, позволяющие нарушать свободу одного, дабы сохранить ее для всех... Опыт народов самых свободных, какие когда-либо существовали на земле, заставляет признать, что бывают обстоятельства, когда необходимо на некоторое время набросить покров на свободу, как некогда его набрасывали на статуи богов» [2, с. 330–331].

Аналогичной точки зрения придерживались многие выдающиеся русские дореволюционные правоведы, такие как А. С. Алексеев, В. М. Гессен, В. О. Дерюжинский, А. И. Елистратов, В. В. Ивановский, Н. М. Коркунов, Я. М. Магазинер, М. К. Палибин, И. Т. Тарасов и др. «В жизни государства бывают такие моменты, – писал Н. М. Коркунов, – когда дело идет о сохранении его целостности и независимости, когда от данной минуты зависит самое бытие государства. В этих случаях недостаточно бывает общих полицейских мер, и государство должно прибегнуть к исключительным мерам охраны, обуславливающим собою временные ограничения гражданской свободы» [3, с. 283].

3. Теория «государственной пользы» в истории человечества сыграла довольно печальную роль. Зачастую она являлась теоретическим оправданием необузданного произвола, тирании и страшных репрессий, отрицающих не только право на свободу, но и право на само существование личности. В международных актах самого высокого уровня постоянно подчеркивается мысль о том, что никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, будь то состояние войны или угроза войны, угроза национальной безопасности, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения¹.

4. Сегодня институту чрезвычайного государственно-правового регулирования придан характер демократического учреждения, принципиально отличающегося от исключительных режимов прошлого. Инструмент открытого насилия и надругательства над свободой превращен в средство ее охраны и спасения. Чрезвычайные правовые средства должны служить интересам нации и не угрожать либеральным социальным ценностям. Парадокс подобных политико-правовых решений заключается в том, что они, несмотря на ограничения прав личности, как раз и обеспечивают их соблюдение и защиту при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Однако рассмотрение механизма государственно-правового управления в чрезвычайных ситуациях как демократической технологии урегулирования

¹ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169 от 17 декабря 1979 г.); Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/46 от 19 декабря 1984 г.).

социальных конфликтов поднимает массу вопросов. Как думается, наиболее острой является проблема легитимации применения чрезвычайных мер. Одним из факторов их эффективности выступает осознание возможности и необходимости этого механизма гражданами. Поэтому степень информированности населения о содержании чрезвычайного законодательства, формах (способах) его осуществления, о своих юридических правах и обязанностях в условиях действия особого правового режима должна быть достаточно высокой. О подлинной демократичности использования чрезвычайных средств может идти речь только в обществе, где действительно сильны демократические традиции и высок уровень гражданского самосознания. В современной России в общественном менталитете преобладают скорее противоположные тенденции. Появляется трудноразрешимое противоречие между естественной конфликтностью, неустойчивостью переходного общественного сознания и легитимностью применения «жестких» мер.

5. Безусловно, во времена великих потрясений невозможно обойтись без решительных и экстренных мер. Поэтому законодательство правового государства, регулирующее осуществление чрезвычайных полномочий, должно предусматривать систему мер и механизмов предупреждения злоупотреблений использованием чрезвычайного регулирования, а именно:

- законодательное ограничение пределов чрезвычайных полномочий и предоставление президенту, правительству, конкретному государственному органу столько чрезвычайной власти, сколько действительно необходимо для спасения государства и общества от угрожающей им опасности;

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

- создание инструментов нормального функционирования законодательных органов в период действия чрезвычайного положения, обеспечение реального и всеобъемлющего парламентского контроля: законодательная власть должна в равной степени иметь право как на утверждение, так и на аннулирование в любой момент решения о введении чрезвычайного положения;

- применение чрезвычайных полномочий и мер только при наличии действительно исключительных обстоятельств и в самых опасных ситуациях, угрожающих государственному или общественному строю;

- закрепление конкретных правовых гарантий того, чтобы любые отступления от обязательств, касающихся прав человека и основных свобод, в условиях чрезвычайной ситуации оставались строго в рамках, предусмотренных международным правом;

- наделение достаточными полномочиями Конституционного суда, чтобы решить: соответствует ли законодательство о чрезвычайном положении конституции государства; соответствует ли указ о введении чрезвычайного или военного положения действующему законодательству и т.п. Конституционный суд должен обеспечить недопустимость вторжения в «абсолютные» права и свободы граждан и соблюдение принципа пропорциональности в отношении мер, ущемляющих права и свободы;

- обеспечение свободы слова и информации в условиях объявления правового режима чрезвычайного положения, чтобы общественность имела возможность обсуждать вопрос о соблюдении основных прав и свобод чело-

века и гражданина, о правомерности действий и решений органов государственной власти и т.п.;

– мониторинг со стороны международных организаций и межгосударственных образований (в частности, ООН, СБСЕ, Совета Европы и т.д.) за процессами действия права в чрезвычайных ситуациях.

Можно обозначить и иные требования, соблюдение которых гарантирует демократичность и справедливость чрезвычайных средств¹. Но, учитывая огромную политическую обусловленность данного блока законодательства, важно отметить, что отвечающее принципам правового государства чрезвычайное законодательство – необходимое, но недостаточное условие сохранения в экстремальной ситуации демократического, конституционного правопорядка, поскольку институт чрезвычайного государственного управления – оружие обоюдоострое, которым можно творить как добро, так и зло. Сегодня как никогда справедливо звучит мысль, высказанная почти столетие назад, о том, что «трудно найти учреждение, которое с большей резкостью обнаружило бы то противоречие, которое так часто существует между определяющими государственно-правовой институт формальными нормами и фактическими приемами его применения. Практика чрезвычайного права служит одной из наиболее ярких иллюстраций тому, как гибки и послушны конституционные тексты, и как они сами по себе бессильны сдерживать политические притязания борющихся между собой политических факторов» [4, с. 6].

Можно по-разному относиться к институту чрезвычайного правового регулирования, разрабатывать различные рекомендации по стратегии и тактике осуществления исключительных мер, но нельзя при этом игнорировать угрозу открытому демократическому обществу, сопутствующую использованию особых правовых режимов. С одной стороны, механизм действия права в чрезвычайных ситуациях создает возможность в русле права преодолевать те или иные конфликтные ситуации, которые не могут быть устранены нормальным конституционным путем. С другой, необходимо твердо гарантировать, чтобы концентрация власти, столь необходимая при этом, не использовалась в ущерб конституционному правопорядку, не привела к устранению из жизни общества государственно-правовых демократических институтов. Еще И. Кант заметил: «Право может служить как средством ограничения произвола, так и средством поправки свободы человека».

6. Сравнительно-правовой анализ национального законодательства зарубежных стран свидетельствует о наличии в нем регламентации различных режимов, объединенных общим понятием чрезвычайного положения: собственно чрезвычайное, осадное, военное положение, состояние войны, общественной опасности, напряженности, обороны, угрозы, бдительности, тревоги [5, с. 12–13].

В отечественном законодательстве для определения кризисных ситуаций также используются различные термины: «чрезвычайная ситуация», «угроза безопасности» (ст. 3 и 15 Закона «О безопасности», ст. 11 Закона

¹ Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (г. Москва, 3 октября 1991 г.); Международный Пакт о гражданских и политических правах (принят Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.).

«О федеральных органах правительственной связи и информации»), «чрезвычайное положение», «бедствие», «стихийное бедствие», «авария» (Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»), «вооруженное нападение», «угроза вооруженного нападения», «военное время», «состояние войны» (закон «Об обороне»), «чрезвычайная экологическая ситуация», «зона экологического бедствия» (ст. 5, 59 Закона «Об охране окружающей природной среды»), «угроза интересам Российской Федерации на государственной границе», «угроза незаконного пересечения государственной границы (ст. 30, 31 Закона «О государственной границе») и др.

Очевидно, что чрезвычайные ситуации представляют собой очень пеструю картину, и их трудно привести к единому шаблону, поскольку в их основании лежат разные причины. В основе войн, региональных конфликтов, межнациональных осложнений лежат, как правило, политические интересы. Поводом к возникновению чрезвычайной ситуации может послужить обострение криминогенной обстановки [6, с. 7]. Причины технологических катастроф кроются в ином – в уровне организации и контроля за хозяйственной деятельностью [7, с. 8; 8, с. 5]. Соответственно, чрезвычайные ситуации имеют совершенно различную природу: политическую, этническую, технологическую, стихийно-природную и т.п., что отражается на многоаспектности их правового регулирования, т.е. механизме действия права в чрезвычайных ситуациях. Такая постановка проблемы является необходимым фактором обеспечения законности и правопорядка, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, недопущения произвола и превышения пределов полномочий со стороны государственных органов и их должностных лиц в случае возникновения чрезвычайной ситуации.

7. В отечественной юридической и публицистической литературе долго критиковали институт «буржуазного» чрезвычайного положения, который считался атрибутом чуть ли ни исключительно стран противоположного лагеря [9, с. 21]. А все оказалось значительно сложнее. Текущие реалии таковы, что сегодня в Российской Федерации использование экстраординарных методов становится одним из важных элементов государственной политики, способствующим разрешению различных социальных и международных конфликтов. Общественно-политическая ситуация очень часто выходит из-под контроля властных структур, и для ее стабилизации необходимо применение чрезвычайных мер.

Чрезвычайные ситуации нарушают, взрывают сложившееся течение жизни, порождают непредсказуемые, нестандартные условия, в рамках которых прежние механизмы управления, правовые нормы, традиции, стереотипы оказываются неадекватными, неспособными обеспечить быстрое и четкое преодоление кризиса, нормализацию обстановки. В такой ситуации должны задействоваться правовые средства, специально разработанные для прогнозирования, предупреждения, регулирования и ликвидации чрезвычайных ситуаций. И напротив, отсутствие эффективных правовых механизмов приводит к несвоевременным и ошибочным решениям, неоправданным жертвам и чрезмерным разрушениям, длительной вражде и напряженности в обществе и в целом осложняет возврат к нормальной жизни [10, с. 65].

Чтобы достичь эффективности исключительных методов правового регулирования, но не допустить при этом властного произвола, защитить права

личности, твердо гарантировать правопорядок и законность, механизм действия права в чрезвычайных ситуациях должен строго соответствовать конституционным нормам и международно-правовым принципам. Однако пользоваться чрезвычайными правовыми средствами следует крайне осторожно, потому что они имеют свойство укореняться в политической практике и давать рецидив уже в обычных условиях.

Список литературы

1. **Грязнов, А. В.** Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения / А. В. Грязнов // Государство и право. – 1994. – № 6. – С. 33–42.
2. **Монтескье, Ш.** О духе законов / Ш. Монтескье ; сост., пер. и комм. примеч. А. В. Матешук. – М. : Мысль, 1999. – 672 с.
3. Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. Ю. Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1999. – 624 с.
4. **Алексеев, А. С.** Происхождение чрезвычайного указного права и его политическое значение / А. С. Алексеев. – М. : [б.и.], 1913. – 19 с.
5. **Домрин, А. Н.** Конституционный институт чрезвычайного положения в зарубежных странах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Домрин А. Н. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ, 1992. – 25 с.
6. **Кириянов, А. Ю.** Региональная безопасность в условиях современной России (общеправовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Ю. Кириянов. – Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2006. – 24 с.
7. **Велиева, Д. С.** Система конституционных экологических прав и обязанностей в Российской Федерации / Д. С. Велиева. – М. : ДИК Пресс, 2009. – 220 с.
8. **Вершило, Н. Д.** Правовая охрана окружающей среды и устойчивое развитие / Н. Д. Вершило. – Саратов : Изд-во СГАП, 2005. – 124 с.
9. **Григорьев, В. Н.** Феномены «перестройки»: Чрезвычайное положение / В. Н. Григорьев, Ю. Д. Рогов. – М. : Вердикт, 1994. – 223 с.
10. **Коротков, А. П.** Правовые средства управления кризисными ситуациями: сравнительный анализ международно-правового и внутригосударственного регулирования / А. П. Коротков, Ю. Ю. Соковых // Государство и право. – 1997. – № 10. – С. 65–72.

Максимов Роман Александрович
помощник командира по правовой
работе, ВЧ 21222 Федерального
управления по безопасному хранению
и уничтожению химического оружия;
соискатель, Пензенский
государственный университет

E-mail: r_maksi@mail.ru

Maximov Roman Alexandrovich
Legal affairs executive, military
unit 21222 of the Federal agency
for the safe storage and destruction
of chemical weapons, applicant,
Penza State University

УДК 340.01

Максимов, Р. А.

Социально-юридическая природа механизма действия права в чрезвычайных ситуациях / Р. А. Максимов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 3 (19). – С. 47–52.