

На правах рукописи

Шмидт Татьяна Николаевна

**Чрезвычайное правовое регулирование:
общетеоретическое исследование**

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

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Челябинск – 2014

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Алтайский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Сорокин Виталий Викторович

Официальные оппоненты: **Анохин Юрий Васильевич**,
доктор юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВПО «Барнаульский юридический институт МВД России»,
заместитель начальника по научной работе

Потапов Михаил Григорьевич,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВПО «Новосибирский
государственный технический
университет», заведующий кафедрой
теории государства и права

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Национальный
исследовательский Томский
государственный университет»**

Защита диссертации состоится 06 июня 2014 г. в 12 часов 30 минут на заседании диссертационного совета Д 212.298.12 при ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) и на сайте <http://susu.ac.ru/dissertation>.

Автореферат разослан «___» марта 2014 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Г.С. Русман

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Чрезвычайное правовое регулирование, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций в современных условиях приобретают особое значение в качестве средства самосохранения общества и государства, защиты национальной безопасности. По оценкам экспертов Россия входит в пятерку стран с высоким природным риском, т.е. чрезвычайные ситуации природного происхождения в России происходят чаще, чем в других странах. 20 % российской территории составляют зоны высокой сейсмической опасности. Около 400 тыс. кв. м территории России потенциально попадают в зону наводнения, создавая угрозу для 750 городов. Еще больше социальное значение приобретают чрезвычайные ситуации социального и техногенного характера, которые с конца 1980-х гг. с избытком охватили пространство СССР и Российской Федерации – катастрофа на Чернобыльской АЭС, конфликты на национальной почве, попытки сепаратизма, акты терроризма, финансовые, социально-политические кризисы и др.

В таких условиях необходимо использование экстраординарных форм управления и правовых режимов, средств для обеспечения выхода из кризисных ситуаций с наименьшими потерями. Соответственно необходима научная разработка чрезвычайного (экстраординарного) правового регулирования как особого вида правового регулирования, поскольку в основном труды ученых сориентированы на правовое регулирование в обычных, нормальных условиях.

Кроме того, использование экстраординарных средств управления кризисными ситуациями далеко не всегда в истории зарубежных стран и России имело четкую правовую основу. Мировая история демонстрирует множество примеров, когда использование чрезвычайных мер в отсутствие

юридических оснований приводило к установлению авторитарных, диктаторских режимов. Среди государств, которые в XX веке при использовании чрезвычайных мер трансформировались в авторитарные политические режимы, можно назвать нацистскую Германию, Италию, Испанию, отчасти Советскую Россию, Чили и многие другие.

Актуальность заявленной проблематики приобретает особую остроту в связи с тем, что институт чрезвычайного положения для современной России сравнительно молод и насчитывает немногим более двадцати лет, хотя и имеет предысторию в дореволюционном и советском праве. Более того, 1990-е гг. стали для России периодом широкого использования экстраординарных средств управления чрезвычайными ситуациями, но не всегда находившимися в рамках правового поля и имевшими как юридическую основу, так и научную проработку.

Значение развития системы безопасности общества в чрезвычайных ситуациях определено в главном программном документе в сфере обеспечения национальной безопасности – Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года¹.

Названные обстоятельства ставят с непреложностью вопрос о необходимости всестороннего изучения сущности, особенностей и пределов чрезвычайного правового регулирования.

Объектом исследования выступает система общественных отношений, возникающих в экстраординарных ситуациях, угрожающих безопасности человека, общества и государства и связанных с использованием чрезвычайных мер для преодоления возникших ситуаций.

Предметом исследования являются теоретические представления о закономерностях чрезвычайного правового регулирования; теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования;

¹ Указ Президента РФ «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года от 12 мая 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. ст. 2444.

исследование сущности, механизма, стадий и пределов чрезвычайного правового регулирования.

Цель диссертационной работы состоит в изучении сущности чрезвычайного правового регулирования как особого вида правового регулирования.

Данная цель обусловила постановку и решение следующих **задач**:

- 1) изучение подходов к пониманию чрезвычайного правового регулирования;
- 2) теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования в контексте доктрины «исключительного положения»;
- 3) сравнение чрезвычайного правового регулирования со смежными юридическими категориями (экстраординарным правовым регулированием, ординарным правовым регулированием военным положением и др.);
- 4) исследование на общетеоретическом уровне режима чрезвычайного правового положения;
- 5) анализ чрезвычайного права как особого комплексного института права;
- 6) изучение юридических особенностей чрезвычайного правового регулирования;
- 7) исследование механизма чрезвычайного правового регулирования;
- 8) изучение метода, способов, типа и принципов чрезвычайного правового регулирования;
- 9) изучение пределов чрезвычайного правового регулирования.

Степень разработанности темы. Тема диссертационного исследования является одной из самых неразработанных в отечественной правовой науке. По обозначенной теме отсутствуют специальные монографические исследования. В основном преобладают работы по режиму чрезвычайного положения среди специалистов по административному,

конституционному и международному праву. Чрезвычайное правовое регулирование как самостоятельный вид правового регулирования не было предметом научных изысканий.

Методологической основой диссертационного исследования является диалектический подход к познанию чрезвычайного правового регулирования, предполагающий борьбу противоположных начал общественного бытия, закономерный характер исторических событий и явлений. В данном случае диалектический метод необходим для анализа борьбы права и внеправового механизма разрешения чрезвычайных ситуаций, правового начала и авторитарного, диктаторского подхода к преодолению кризисных состояний в обществе.

Научный инструментарий работы строился на принципах объективности, историзма и плюрализма познания истории правовой доктрины.

Кроме того, в работе использовались общенаучные методы познания – общелогические методы, системный и функциональный для изучения механизма, элементов и функций чрезвычайного правового регулирования. В работе применялся генетический (исторический) метод исследования относительно условий и причин возникновения чрезвычайного правового регулирования как средства разрешения экстраординарных ситуаций.

Среди специальных юридических методов исследования применялись: историко-правовой метод, направленный на изучение истории чрезвычайного правового регулирования в зарубежных странах и России; сравнительно-правовой, связанный с сопоставлением чрезвычайного правового регулирования в России и зарубежных странах, выявлением в них общего и особенного; формально-юридический, который предполагает анализ источников права, определяющих механизм чрезвычайного правового регулирования.

Теоретическую основу работы составили работы отечественных и зарубежных теоретиков и философов государства и права: С.С. Алексеева, В.С. Нерсесянца, В.Н. Синюкова, Н.М. Коркунова, А.М. Малько, Н.И. Матузова, Б.Н. Чичерина, В.В. Сорокина, Е.А. Лукашевой, Р. Давида, Х. Кетца, К. Цвайгерта, А.И. Саидова, М.Н. Марченко, Д.А. Керимова, А.И. Ковлера, С.А. Дробышевского, В.М. Шафирова, В.И. Леушина, В.В. Пономаревой, И.Д. Мишиной, Н.Н. Тарасова, О.И. Цыбулевской, В.Д. Перевалова, А.С. Шабурова, В.Е. Чиркина, В.М. Сырых, А.А. Васильева, А.Ф. Черданцева, К. Шмитта и др.

Особую группу научных источников составили труды теоретиков права и авторов работ в области различных отраслей права по вопросам чрезвычайного правового регулирования: дореволюционных специалистов по теории исключительного положения – Я.М. Магазинера, М. Гессена, В.Ф. Дерюжинского, А.С. Алексеева; современных ученых – Д.Н. Бахраха, Г.С. Беляевой, А.Н. Домрина, А.В. Грязнова, В. Иванова, И.Н. Иванова, И.А. Исаева, С.В. Лебеда, А.В. Мелехина, В.В. Лобзинева, В.Б. Рушайло, В.В. Сорокина, М.Ю. Ухова, А.А. Фомина, С.Д. Хазанова, Н.Г. Янгола и др.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные акты России, нормативные правовые акты зарубежных государств.

Эмпирической основой диссертационной работы выступают материалы международной, зарубежной конституционной и общей судебной практики, касающиеся чрезвычайного правового регулирования. В диссертационном исследовании анализировались специальные решения Конституционного Суда РФ, затрагивающие сущность и условия использования чрезвычайного правового регулирования.

Научная новизна исследования заключается в следующем: сформулировано авторское определение категории «чрезвычайное правовое

регулирование»; обоснована на общетеоретическом уровне концепция «чрезвычайного правового регулирования в контексте доктрины «исключительного положения»; обосновывается особый статус чрезвычайного права как правового института; впервые проанализирован механизм чрезвычайного правового регулирования; изучены тип, метод, способы и принципы чрезвычайного правового регулирования; на общетеоретическом уровне раскрыт правовой режим чрезвычайного положения; впервые на абстрактном уровне правовой науки определены правовые и неправовые пределы чрезвычайного правового регулирования.

В ходе исследования аргументируются и выносятся на защиту следующие положения:

1. Чрезвычайное правовое регулирование можно понимать в трех значениях: 1) как особый вид правового регулирования, противоположный ординарному, обычному правовому регулированию; 2) как особый правовой режим деятельности государства, организаций и граждан, предполагающий использование такого способа регулирования как правоограничение; 3) как особый комплексный правовой институт, регулирующий отношения в условиях чрезвычайной обстановки.

Чрезвычайное правовое регулирование в качестве вида правового регулирования можно определить как правовое воздействие с помощью исключительных правовых средств на общественные отношения в экстремальных условиях в целях обеспечения безопасности и восстановления порядка и организованности в общественной жизни, при котором ограничивается или отменяется действие общих правовых принципов и норм.

2. Чрезвычайное правовое регулирование является обоснованной исключительной мерой для преодоления возникших для безопасности общества и государства угроз. Конечно, само чрезвычайное право в своей основе есть нарушение ординарного законодательства. Но чрезвычайное

правовое регулирование есть средство недопущения большего вреда для безопасности личности, общества и государства, чем оно само может принести обществу при использовании чрезвычайных мер. За счет введения ограничения интересов и прав человека и гражданина становится возможным восстановление порядка и безопасности общества. В этом отношении чрезвычайное правовое регулирование сродни таким институтам как необходимая оборона, крайняя необходимость, обоснованный риск. Во всех этих случаях речь идет об исключении из общих правил ради более высокой ценности. При этом всегда сохраняется риск выхода за пределы предоставленных возможностей и полномочий, совершения правонарушений. Однако без такого риска невозможно гарантировать сохранение более высоких ценностей, чем формальное соблюдение закона.

3. Чрезвычайный правовой режим представляет собой особый вид правовых режимов, который отличается: экстраординарностью; ситуативностью; правоограничительным характером (совокупностью применяемых запретов, обязываний, ограничений и т.п.); существенным сужением статуса граждан и организаций, расширением компетенции специальных органов власти.

К видам чрезвычайных правовых режимов в Российской Федерации следует отнести: правовой режим чрезвычайного положения; правовой режим чрезвычайной ситуации; правовой режим военного положения; правовой режим военного времени; правовой режим контртеррористической операции; правовой режим особо опасных объектов.

К режимам, которые нуждаются в регламентации в отечественном законодательстве, нами отнесены: режим прямого президентского правления; режим особого положения.

4. Чрезвычайное право в объективном смысле представляет универсальный, комплексный правовой институт, регулирующий с помощью

специфических правовых средств отношения, возникающие в условиях исключительного положения. В структуру чрезвычайного права входит две группы норм права. Первая группа (первичные нормы) регламентирует порядок введения, продления и отмены чрезвычайного положения, полномочия и виды чрезвычайных органов власти. Вторая группа норм (вторичные нормы права) – это правила, которые вводятся чрезвычайными органами власти в условиях существующей экстремальной ситуации.

Чрезвычайное право можно понимать в субъективном смысле как совокупность дискреционных полномочий государственной власти на применение чрезвычайных мер воздействия в кризисных ситуациях жизни общества.

5. Процесс правового регулирования в экстраординарных обстоятельствах протекает с использованием следующих правовых средств: разрешительного типа правового регулирования, императивного метода правового регулирования, обязываний, запретов и ограничений как способов правового регулирования, общеправовых и специальных принципов права, особых чрезвычайных правоотношений, специфических юридических фактов (чрезвычайных ситуаций), казуального правового регулирования; дискреции государственных органов.

6. Правовые пределы чрезвычайного правового регулирования представляют собой юридические границы при применении средств чрезвычайного правового регулирования, те границы, которые ограничивают государство и позитивное право в чрезвычайных ситуациях от вмешательства в жизнь общества.

Правовые пределы чрезвычайного правового регулирования могут быть поделены на естественно-правовые и позитивно-правовые или юридические (международно-правовые, национальные, включая конституционные и отраслевые).

7. В ситуации, которая не охватывается законом, может быть использована доктрина «крайней необходимости» для ограничения дискреционных полномочий государственной власти в непредвиденных правом случаях. Используемые меры будут считаться только тогда законными, когда будут соблюдены пределы крайней необходимости: наличие угрозы для безопасности общества; применяемые меры, влекущие вредные последствия, должны быть соразмерны угрозе, а любые другие меры в такой ситуации – признаваться неэффективными; вред от экстремальных мер не должен превышать размер вреда, который причиняется чрезвычайной ситуацией; должны соблюдаться принципы права, обеспечивающие сохранение духа права в отсутствие буквы закона.

Причем высшие судебные инстанции, к примеру, Конституционный Суд РФ, должны иметь право на оценку действий государства в критических обстоятельствах с точки зрения доктрины крайней необходимости и принципов права.

Теоретическая значимость работы заключается в установлении сущности, юридической природы, механизма, типа, метода, способов и принципов, пределов чрезвычайного правового регулирования. Полученные результаты могут использоваться при преподавании учебных дисциплин «Теория права и государства», «Проблемы теории государства и права» специальных курсов для бакалавров и магистрантов «Правовое регулирование в кризисных ситуациях», «Правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях», «Чрезвычайное правовое регулирование» и др.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что конкретные предложения работы могут использоваться в правотворчестве в аспекте совершенствования федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», положений Конституции Российской Федерации,

международно-правовых актов относительно оснований, принципов и пределов экстраординарного правового регулирования.

Апробация результатов исследования. Работа выполнена и обсуждена на кафедре теории и истории государства и права юридического факультета Алтайского государственного университета. Основные положения диссертационной работы докладывались на научно-практических конференциях в гг. Москва, Новосибирск, Екатеринбург, Барнаул, Томск, Омск и др.

Полученные в ходе исследования результаты были опубликованы в 5 статьях, в том числе в 4 статьях в журналах из перечня ВАК Министерства образования и науки РФ.

Материалы настоящего исследования использовались в преподавании курса «Теории государства и права», «Правовое регулирование чрезвычайных ситуаций» на юридическом факультете Алтайского государственного университета.

Структура работы, в соответствии с целью и задачами исследования, включает введение, две главы, заключение и библиографический список.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы исследования, определяются цели, задачи, объект и предмет диссертационной работы, степень разработанности темы в науке, излагаются её методологическая, теоретическая и эмпирическая основы, характеризуются первоисточники, формулируются научная новизна диссертации, положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость полученных результатов, раскрываются данные об их апробации, а также структуре исследования.

Первая глава **«Понятие и сущность чрезвычайного правового регулирования»** состоит из четырех параграфов и посвящена исследованию сущности и теоретико-правовому обоснованию чрезвычайного правового регулирования.

В первом параграфе *«Понятие чрезвычайного правового регулирования»* рассматриваются подходы к понятию чрезвычайного правового регулирования.

На взгляд диссертанта, чрезвычайное правовое регулирование можно понимать в трех значениях:

- как особый вид правового регулирования, противоположный ординарному, обычному правовому регулированию;
- как особый правовой режим деятельности государства, организаций и граждан;
- как особый комплексный правовой институт, регулирующий отношения в условиях чрезвычайной обстановки.

Чрезвычайное правовое регулирование можно определить как правовое воздействие с помощью исключительных правовых средств на общественные отношения в экстремальных условиях в целях обеспечения безопасности и восстановления порядка и организованности в общественной жизни, при котором ограничивается или отменяется действие общих правовых принципов и норм.

Во втором параграфе *«Теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования и доктрина «исключительного положения»* затрагивается дискуссионный вопрос о допустимости чрезвычайного правового регулирования, а также о необходимости использования доктрины «исключительного положения» для обоснования чрезвычайного правового регулирования.

Критика чрезвычайного правового регулирования проводится на основании двух аргументов. Первый из них связан с тем, что чрезвычайный правовой режим расширяет властные полномочия государственной власти и

угрожает нарушением прав и свобод человека и гражданина, установлением авторитарных или тоталитарных режимов. Вторым аргументом является то, что возможности правового регулирования в экстремальных условиях сведены к минимуму, поскольку предвидеть развитие чрезвычайной ситуации заранее невозможно.

Следует признать, что в такой критике присутствует известная доля истины, однако аргументы в пользу правового регулирования в чрезвычайных обстоятельствах более весомы.

Во-первых, соображения самосохранения общества и государства вынуждают прибегать к исключительным мерам, вводить ограничение частных интересов в пользу государственных и общественных.

Во-вторых, мировой опыт показывает не только отрицательные примеры использования чрезвычайного правового режима, но и случаи эффективного применения чрезвычайных мер для восстановления порядка и стабильности в жизни общества (использование «спящих» полномочий испанским королем в условиях гражданской войны, введение чрезвычайных режимов для устранения последствий природных, техногенных катаклизмов и катастроф).

В-третьих, наличие четкой и продуманной правовой основы для деятельности государственных органов в чрезвычайных условиях позволяет минимизировать опасные последствия чрезвычайных мер – авторитаризм, насилие, нарушение прав человека.

В-четвертых, в определенных пределах допустимо прогнозирование чрезвычайных ситуаций и создание систем раннего предупреждения, в том числе юридического содержания. Так, в России и за рубежом давно используется система гражданской обороны – т.е. подготовки населения к возможным чрезвычайным ситуациям.

Таким образом, выбор в пользу чрезвычайного правового регулирования есть выбор из двух зол. И чрезвычайное право есть меньшее зло по сравнению с возможностью оставления внеправового поля для

деятельности государства в экстраординарных обстоятельствах. Вне закона его деятельность не имеет границ и, по определению, будет носить насильственный характер. Дореволюционный специалист по полицейскому праву В.Ф. Дерюжинский отмечал: «Для того, чтобы предупредить возможные злоупотребления, закон точно определяет случаи, в которых может быть временно установлен исключительный режим, и те последствия, которыми он сопровождается. Законодательство, составленное обдуманно и с полным спокойствием, имеет несомненное преимущество перед мерами, принимаемыми наскоро в разгар кризиса, под неизбежным влиянием событий, вызывающих возбужденное состояние»².

Необходимость специального и продуманного законодательства о чрезвычайном положении есть одно из средств предотвращения установления диктатуры, но не панацея от нее. В конечном итоге, использование чрезвычайных мер не во вред, а на пользу зависит не от закона, а от политической культуры государственной элиты.

«Исключительное положение» является единственным основанием отступления от закона и принципов правового государства ради спасения общества и государства³. Государство получает карт-бланш только в качестве исключения и лишь для преодоления возникшего кризиса. В исключительном положении ординарное законодательство действует с ограничениями и изъятиями и, по сути, формирует новое «чрезвычайное право», чаще всего выступающее в виде юридического оформления ничем неограниченной государственной власти. Концепция «исключительного положения», допуская экстраординарные полномочия государства, предупреждает, что в таком чрезвычайном положении государство трансформируется в голую силу, или, говоря словами Т. Гоббса, становится «левиафаном» – всепоглощающим монстром, способным тотально контролировать общественную жизнь. Только детальное юридическое

² Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. – СПб., 1903. С. 178.

³ Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. - М., 1911. - 172 с.

определение оснований, пределов и полномочий в чрезвычайных условиях может предотвратить превращение государства в машину для насилия и подавления.

В третьем параграфе *«Соотношение чрезвычайного правового регулирования с иными смежными правовыми категориями»* раскрывается проблема отграничения понятия «чрезвычайное правовое регулирование» от иных близких юридических терминов, таких как: военное положение; чрезвычайное положение; экстраординарное правовое регулирование; исключительное правовое регулирование; чрезвычайное законодательство; чрезвычайное право; правовое регулирование в кризисных ситуациях; осадное положение.

Подводя итоги сопоставления чрезвычайного правового регулирования с иными близкими категориями, автор делает вывод, что чрезвычайное правовое регулирование является родовым понятием для таких терминов как осадное положение, военное положение, чрезвычайное положение в узком смысле. В содержательном плане нет оснований для разграничения чрезвычайного правового регулирования, экстраординарного правового регулирования, правового регулирования в кризисных ситуациях. Чрезвычайное же законодательство является системой нормативных правовых актов, регламентирующих основания, порядок введения, продления и отмены чрезвычайного правового режима. В свою очередь, чрезвычайное право – институт права, регулирующий порядок использования чрезвычайных правовых средств.

Термины «чрезвычайное правовое регулирование» и «чрезвычайный правовой режим» при внешнем сходстве имеют существенные различия. Категория «чрезвычайное правовое регулирование» шире по содержанию категории «чрезвычайного правового режима». Чрезвычайный правовой режим является видовым понятием по отношению к чрезвычайному правовому регулированию как родовому понятию. Чрезвычайное правовое регулирование охватывает и иные экстраординарные правовые режимы:

военное положение; специальные правовые режимы опасных объектов; правовой режим контртеррористической операции; осадное положение; положение обороны; институт федерального вмешательства и др. Во всех этих экстремальных ситуациях применяются чрезвычайные правовые средства и методы воздействия.

По мнению диссертанта, своеобразие чрезвычайного правового режима выражается в следующем. Во-первых, целью применения чрезвычайного правового режима является обеспечение безопасности общества и государства, стабилизация ситуации в кризисных обстоятельствах.

Во-вторых, основанием – юридическим фактом – введения чрезвычайного правового режима является чрезвычайная (кризисная) ситуация. Автор полагает, что наиболее общей категорией может быть понятие кризисной (экстраординарной или экстремальной) ситуации, которое включает все виды критических, непредвиденных, угрожающих безопасности общества обстоятельств.

К кризисным ситуациям можно отнести:

- 1) ситуации реальных и неизбежных военных угроз, являющиеся основанием для введения режима военного положения;
- 2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера;
- 3) чрезвычайные ситуации социально-политического или криминогенного характера;
- 4) ситуации, сложившиеся вследствие актов терроризма;
- 5) функционирование опасных для общества объектов, предметов, использование вредоносных растений и животных.

В действующем законе фактически проведено возможное разграничение этих двух ситуаций с точки зрения вводимых ограничений и использования вооруженных сил.

Третья особенность чрезвычайного правового режима, состоит в том, что он выражается в использовании следующей совокупности правовых

средств: запретов, обязываний, правоограничений (умаления прав, лимитах, приостановлении деятельности, цензах, мерах принуждения и изъятия и т.п.).

В-четвёртых, режим чрезвычайного правового режима проявляется в сужении правового статуса граждан и организаций и расширении компетенции и дискреционных полномочий органов государственной власти и должностных лиц.

В-пятых, режим чрезвычайного положения носит временный или, вернее, ситуативный характер.

В-шестых, режим чрезвычайного положения ограничен строгими локальными пределами.

Седьмой особенностью является тот факт, что режим чрезвычайного положения носит крайне неблагоприятный для субъектов права характер и связан с существенными правоограничениями, иногда достигающими максимального предела.

Несмотря на существование ряд различий между режимом контртеррористической операции и чрезвычайным режимом, очевидно, что по своим характеристикам данный правовой режим связан с использованием чрезвычайного правового регулирования⁴:

- создаются особые временные органы управления или предоставляются чрезвычайные полномочия существующим органам власти (руководителю контртеррористической операции);

- территория операции ограничивается местностью, где возникла террористическая угроза;

- данный режим является временным и прекращается после устранения террористической угрозы;

- при введении данного режима происходит ограничение прав и свобод граждан;

⁴ Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 13.03.2006. № 11. ст. 1146.

- широко используются меры принуждения, правоограничения, а также силовые механизмы обеспечения порядка с применением соответствующих сил и средств, вплоть до военной силы.

Чрезвычайный правовой режим представляет собой особый вид правовых режимов, который отличается экстраординарностью, ситуативностью, правоограничительным характером (совокупностью применяемых запретов, обязываний, ограничений и т.п.), существенным сужением статуса граждан и организаций и расширением компетенции специальных органов власти.

К видам чрезвычайных правовых режимов в Российской Федерации следует отнести: правовой режим чрезвычайного положения, правовой режим чрезвычайной ситуации, правовой режим военного положения, правовой режим военного времени, правовой режим контртеррористической операции, правовой режим особо опасных объектов.

К режимам, которые нуждаются в регламентации в отечественном законодательстве, нами отнесены: режим прямого президентского правления; режим особого положения.

В четвертом параграфе *«Чрезвычайное право как особый комплексный правовой институт»* дается характеристика институту чрезвычайного права.

Диссертант оспаривает отнесение чрезвычайного права как правового института к конституционному или административному праву, поскольку предмет чрезвычайного права отличается универсальностью и аномальным характером. По этой причине, автор полагает возможным признать чрезвычайное право в качестве особого института права.

В диссертации предлагается определение чрезвычайного права. Чрезвычайное право в объективном смысле представляет собой универсальный, комплексный правовой институт, регулирующий с помощью специфических правовых средств отношения, возникающие в условиях исключительного положения. В структуру чрезвычайного права входит две группы норм права. Первая группа (первичные нормы) регламентирует

порядок введения, продления и отмены чрезвычайного положения, полномочия и виды чрезвычайных органов власти. Вторая группа норм (вторичные нормы права) – это правила, которые вводятся чрезвычайными органами власти в условиях существующей экстремальной ситуации.

Чрезвычайное право можно понимать в субъективном смысле как совокупность дискреционных полномочий государственной власти на применение чрезвычайных мер воздействия в кризисных ситуациях жизни общества.

Вторая глава **«Чрезвычайное правовое регулирование как самостоятельный вид правового регулирования»** включает три параграфа и касается таких вопросов как особенности, стадии, механизм, тип, методы, принципы и способы чрезвычайного правового регулирования.

В первом параграфе *«Чрезвычайное правовое регулирование и ординарное правовое регулирование: характер соотношения»* рассматривается соотношение чрезвычайного правового регулирования с ординарным правовым регулированием, нормативным и индивидуальным правовым регулированием.

От ординарного процесса правового регулирования чрезвычайное правовое регулирование отличается следующими чертами:

- ординарное правовое регулирование рассчитано на нормальный, естественный ход общественной жизни. Чрезвычайное правовое регулирование предусматривается на случай экстремальных и исключительных ситуаций, угрожающих безопасности общества;
- ординарное правовое регулирование стабильно и даже консервативно, тогда как чрезвычайное правовое регулирование непостоянно и изменчиво;
- ординарное правовое регулирование связывает юридическими нормами деятельность органов публичной власти, в то время как

чрезвычайное правовое регулирование снимает ограничения с государства и расширяет сферу применения дискреционных полномочий;

– ординарное правовое регулирование в хронологическом отношении носит постоянный характер, а чрезвычайное правовое регулирование – временное явление, прекращающееся с отпадением экстремальной ситуации;

– ординарное правовое регулирование основано на традиционной системе правовых средств, тогда как при чрезвычайном правовом регулировании используются экстраординарные правовые средства – правоограничения, исключения, особые правовые режимы и т.п.;

– ординарное правовое регулирование исходит от обычных органов правотворчества и правоприменения, а чрезвычайное правовое регулирование создается и применяется при участии специально созданных, неизвестных в мирное время чрезвычайных органов государственной власти;

– ординарное правовое регулирование, с точки зрения территории действия, применяется на всей территории государства, в то время как чрезвычайное правовое регулирование, чаще всего, ограничено локальной территорией действия;

– чрезвычайное правовое регулирование обладает большей юридической силой, чем ординарное правовое регулирование, поскольку вносит в него коррективы и изъятия;

– чрезвычайное правовое регулирование – противоположность ординарного правового регулирования, так как, с точки зрения содержания, отменяет или ограничивает действие ординарных правовых норм и средств;

– чрезвычайное правовое регулирование предполагает широкую дискрецию государства и, соответственно, высокий удельный вес индивидуального правового регулирования по сравнению с нормативным регулированием;

– чрезвычайное правовое регулирование находится на грани нарушения закона и применения нелегализованного насилия, а для недопущения таких последствий необходимо соблюдение меры;

– исполнение чрезвычайных норм права сопряжено с силовым фактором, опорой государства на органы охраны правопорядка и, нередко, на милитаризованные структуры.

Чрезвычайное правовое регулирование не совпадает с нормативным и индивидуальным правовым регулированием. С одной стороны, чрезвычайное правовое регулирование интегрирует нормативное и индивидуальное правовое регулирование.

Нормативное чрезвычайное правовое регулирование состоит из двух компонентов:

Во-первых, это принятие первичных норм чрезвычайного права для упорядочения возможных в будущем чрезвычайных отношений;

Во-вторых, формирование вторичных норм чрезвычайного права в условиях наличной экстремальной ситуации.

Индивидуальное чрезвычайное правовое регулирование – есть процесс властно-распорядительной деятельности чрезвычайных органов власти по изданию индивидуальных велений в отношении конкретных чрезвычайных отношений.

С другой стороны, чрезвычайное правовое регулирование радикально меняет вектор ординарного правового воздействия на общественные отношения. Исключительный правовой режим дезавуирует ординарный порядок правового регулирования и вводит противоположные и даже противоречащие законодательству требования и правила.

Во втором параграфе *«Механизм и стадии чрезвычайного правового регулирования»* рассматриваются этапы чрезвычайного правового регулирования и используемые в экстремальных условиях правовые средства.

Механизм чрезвычайного правового регулирования включает в себя следующие компоненты: специфические нормы чрезвычайного права, содержащие запреты, обязывания и правоограничения, особые чрезвычайные правоотношения, акты реализации прав и обязанностей, специфические юридические факты (чрезвычайные ситуации и властные акты).

В процессуальном плане чрезвычайное правовое регулирование протекает в трех традиционных стадиях: принятие норм чрезвычайного права, возникновение чрезвычайных правоотношений и реализация прав и обязанностей субъектами чрезвычайных правоотношений. В качестве существенной особенности процесса чрезвычайного правового регулирования является широкое использование индивидуального правового регулирования для упорядочения возникших чрезвычайных отношений и появление вторичных чрезвычайных норм, которые невозможно было заложить заранее в законодательстве.

В третьем параграфе *«Тип, методы, способы и принципы чрезвычайного правового регулирования»* раскрываются отдельные элементы чрезвычайного правового регулирования.

Процесс правового регулирования в экстраординарных обстоятельствах протекает с использованием следующих правовых средств: разрешительного типа правового регулирования, императивного метода

правового регулирования, обязываний, запретов и ограничений как способов правового регулирования, общеправовых и специальных принципов права.

По мнению автора, к принципам чрезвычайного правового регулирования, которые должны быть отражены в законодательстве, следует отнести две группы принципов.

Первая группа – общеправовые принципы – характерны не только для чрезвычайного права, но и для всей системы права, в том числе:

- принцип законности, предполагающий заблаговременное определение нормативной правовой основы для введения чрезвычайного режима и деятельности органов государственной власти в чрезвычайной ситуации;

- принцип гуманизма, выражающийся в необходимости соблюдения прав, свобод, законных интересов граждан при проведении мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации;

- принцип равноправия или не дискриминации граждан и организаций при введении чрезвычайных мер;

- принцип справедливости, означающий в чрезвычайных обстоятельствах соразмерность ограничения прав и свобод характеру и степени угрозы безопасности общества и государства;

- принцип гласности, означающий, что введение чрезвычайного режима должно происходить открыто, объявляться населению и сообщаться международным организациям;

- принцип ответственности, который гарантирует то, что чрезвычайные органы государственной власти и должностные лица должны нести ответственность за совершенные противоправные действия при использовании чрезвычайных мер.

Вторая группа – специальные принципы – характерны исключительно для чрезвычайного правового регулирования:

- принцип адекватности чрезвычайных мер регулирования характеру критической ситуации (или принцип исключительной угрозы)⁵;
- принцип ограниченности чрезвычайного правового регулирования строгими временными рамками;
- принцип конституционного закрепления оснований и порядка введения чрезвычайного положения, препятствующий произвольному и необоснованному использованию исполнительной властью чрезвычайных мер;
- принцип парламентского контроля за введением чрезвычайного правового режима, как правило, выражающийся в том, что парламент дает согласие главе государства на введение такого режима либо отказывает в даче согласия и, соответственно, режим чрезвычайного положения прекращается;
- принцип соблюдения правовой процедуры при введении, продлении и отмене чрезвычайного правового положения;
- принцип обеспечения непрерывной деятельности законодательной власти и органов правосудия в экстремальных обстоятельствах;
- принцип недопустимости использования вооруженных сил в отношении мирного гражданского населения в условиях чрезвычайных ситуаций криминогенного и иного социального происхождения;
- принцип обеспечения судебного и конституционного контроля за законностью и конституционностью введения, продления чрезвычайного положения и применения чрезвычайных мер урегулирования кризисных ситуаций.

По мнению диссертанта, вслед за мировой практикой, историческим опытом, рекомендациями международно-правовых актов в российское законодательство необходимо внести изменения в части перехода на дозволительный тип правового регулирования, при котором будут четко

⁵ Алешин В.В. Правовые основы применения режима чрезвычайного положения и режима контртеррористической операции // Современное право. - 2006. № 4. - С. 31–32.

предусмотрены те действия, которые запрещено совершать государственным органам в чрезвычайных ситуациях (например, ограничение конкретных прав и свобод) и общее полномочие на принятие тех мер, которые вытекают из характера сложившейся кризисной ситуации. В противном случае, государство будет неспособно в правовых формах отреагировать на те угрозы, которые не предусмотрены в законе.

В четвертом параграфе *«Пределы чрезвычайного правового регулирования»* затрагивается сложный вопрос определения границ в использовании чрезвычайных правовых средств.

Пределы чрезвычайного правового регулирования – те границы, в рамках которых осуществляется экстраординарное юридическое воздействие на общественные отношения в чрезвычайных обстоятельствах. Пределы чрезвычайного правового регулирования могут быть как объективного характера, когда зависят от предмета чрезвычайного правового регулирования, так и субъективного происхождения, когда определяются волей законодателя. Кроме того, можно выделить неправовые пределы (территориальные, темпоральные, политические и нравственные) и правовые пределы, которые находят юридическое закрепление и выражение.

Автором сформулирован ряд условий-пределов применения чрезвычайного правового регулирования, которые должны быть зафиксированы в нормативных правовых актах:

- введение чрезвычайных мер должно производиться на основании решения высших органов государственной власти в соответствии с юридической процедурой, причем желательно, чтобы чрезвычайный режим устанавливался представительными органами власти или под их контролем;

- для введения чрезвычайного режима должны быть серьезные основания, связанные с угрозой безопасности общества и государства, причем проверка наличия таких оснований может быть поручена высшим судебным органам;

- в законе должны быть четко определены основания и порядок применения насилия и ограничения прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения;

- в соответствующих нормативных правовых актах должны быть предусмотрены полномочия, функции и пределы деятельности органов государственной власти, особенно чрезвычайных органов управления;

- законодательно должен быть определен запрет на применение вооруженных сил для разрешения внутренних конфликтов;

- чрезвычайное правовое регулирование должно быть строго ограничено временными и пространственными рамками, которые могут быть изменены при соблюдении должной правовой процедуры;

- чрезвычайные меры должны быть адекватны возникшим обстоятельствам;

- деятельность чрезвычайных органов должна протекать в строгих правовых формах и документально оформляться;

- после отмены чрезвычайных мер может быть проведена проверка правоохранительными и судебными органами законности деятельности государства с изобличением и наказанием виновных лиц;

- возможность и максимально детальные условия введения чрезвычайного правового режима должны находить отражение в конституционных актах.

По мнению диссертанта, правовые пределы чрезвычайного правового регулирования представляют собой юридические границы при применении средств чрезвычайного правового регулирования, те границы, которые ограничивают государство и позитивное право в чрезвычайных ситуациях от вмешательства в жизнь общества.

Правовые пределы чрезвычайного правового регулирования могут быть классифицированы на естественно-правовые и позитивно-правовые или юридические (международно-правовые, национальные, включая конституционные и отраслевые).

В особую группу можно выделить пределы чрезвычайного правового регулирования, которые предлагаются юристами-учеными. Для ограничения государственной власти в таких экстраординарных случаях можно использовать доктрину крайней необходимости. Используемые меры будут считаться только тогда законными, когда будут соблюдены пределы крайней необходимости: наличие угрозы для безопасности общества; применяемые меры, влекущие вредные последствия, должны быть соразмерны угрозе, а любые другие меры в такой ситуации признаваться неэффективными; вред от экстремальных мер не должен превышать размер вреда, который причиняется чрезвычайной ситуацией.

В **заключении** подведены итоги исследования, обобщены полученные результаты, сформулированы предложения для юридической теории и практики, намечены пути дальнейшего изучения чрезвычайного правового регулирования. Диссертантом разработаны конкретные предложения по совершенствованию чрезвычайного законодательства Российской Федерации.

Основные научные результаты диссертации опубликованы в следующих изданиях:

В ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Шмидт, Т.Н. Чрезвычайные ситуации как основание введения чрезвычайного положения / Т.Н. Шмидт // Правовая культура. – 2012. № 1. – С. 179-182. – 0,2 п.л.

2. Шмидт, Т.Н. Теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования и доктрина «исключительного положения» / Т.Н. Шмидт // Политика и Общество. – 2013. № 9. – С. 1132-1140. – 0,4 п.л.

3. Шмидт, Т.Н. Чрезвычайное право как особый комплексный правовой институт / Т.Н. Шмидт // Право и политика. – 2013. № 10. – С. 1250-1254. – 0,2 п.л.

4. Шмидт, Т.Н. Понятие чрезвычайного правового регулирования / Т.Н. Шмидт // Право и политика. – 2013. № 11. – С. 1570-1578. – 0,4 п.л.

В иных научных изданиях:

5. Шмидт, Т.Н. Юридическая регламентация правового статуса человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения / Т.Н. Шмидт // Образование и право. – 2013. № 12. – С. 180-186. – 0,3 п.л.