

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

На правах рукописи

Шмидт Татьяна Николаевна

**Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое
исследование**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

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

Научный руководитель:
Доктор юридических наук,
профессор Сорокин В.В.

Барнаул - 2014

Содержание

Введение.....	3
Глава I. Понятие и сущность чрезвычайного правового регулирования	13
1.1. Понятие чрезвычайного правового регулирования	13
1.2. Теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования и доктрина «исключительного положения»	37
1.3. Соотношение чрезвычайного правового регулирования с иными правовыми категориями	56
1.4. Чрезвычайное право как особый комплексный правовой институт .	88
Глава II. Чрезвычайное правовое регулирование как самостоятельный вид правового регулирования	104
2.1. Чрезвычайное правовое регулирование и ординарное правовое регулирование: характер соотношения.....	104
2.2. Механизм и стадии чрезвычайного правового регулирования.....	117
2.3. Тип, методы, способы и принципы чрезвычайного правового регулирования.....	125
2.4. Понятие и виды пределов чрезвычайного правового регулирования	145
Заключение	165
Библиографический список	175

Введение

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 большее 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 непереложностью 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-

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.

правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования; 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**:

- изучение подходов к пониманию чрезвычайного правового регулирования;
- теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования в контексте доктрины «исключительного положения»;
- сравнение чрезвычайного правового регулирования со смежными юридическими категориями (экстраординарным правовым регулированием, ординарным правовым регулированием военным положением и др.);
- исследование на общетеоретическом уровне режима чрезвычайного правового положения;
- анализ чрезвычайного права как особого комплексного института права;
- изучение юридических особенностей чрезвычайного правового регулирования;
- исследование механизма чрезвычайного правового регулирования;
- изучение метода, способов, типа и принципов чрезвычайного правового регулирования;
- 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. Нерсисянца, 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, В.Н. 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 входят 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 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.

Глава I. Понятие и сущность чрезвычайного правового регулирования

1.1. Понятие чрезвычайного правового регулирования

В правовой науке термин «чрезвычайное правовое регулирование» не пользуется популярностью. Вместо него в российском законодательстве и юридической литературе используются такие понятия как «чрезвычайное законодательство», «режим чрезвычайного положения», «правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях», «чрезвычайный закон» и т.п. При всей схожести данных категорий между ними имеются серьезные различия. Объединяет названные понятия лишь то, что речь идет о правовых аспектах деятельности государства в условиях чрезвычайной ситуации.

Само слово «чрезвычайный» имеет разные значения в русском литературном языке. С точки зрения этимологии слово «чрезвычайный» имеет польские корни от слова *nadzwyczajny* (*необычный*) и образовано путем соединения двух слов «чрезъ» и «вычай», т.е. от слов «через» и «обычай». Буквально «чрезвычайный» означает «черезобычный» или «необычный». По версии лингвистов В.В. Виноградова и Н.А. Смирнова это слово стало использоваться в России с петровской эпохи, начала XVII в. в связи с широким распространением западного, в том числе польского влияния на русскую культуру и язык¹.

В толковых словарях русского языка слово «чрезвычайный» используется в следующих значениях:

- необычный;
- экстренный;

¹ Виноградов В.В. История слов. – М.: Издательство института русского языка им. В.В. Виноградова, 1999. – С. 1100.

- очень большой, очень сильный;
- исключительный, превосходящий обычную меру;
- специально для чего-то назначенный, не предусмотренный обычным ходом дел¹.

Очевидно, что с точки зрения происхождения слова и его семантики слово «чрезвычайный» понимается как противоположность обычного, ординарного порядка – некая непредвиденная, необычная, экстраординарная ситуация.

Применительно к юридической сфере термин «чрезвычайный» подразумевает экстраординарный характер юридических ситуаций или процедур правового регулирования. Так, в рамках гражданско-правовой доктрины используется термин «форс-мажор» для характеристики непредвиденных обстоятельств, влияющих на исполнение обязательств, а также применяется правовая категория «чрезвычайные или непредвиденные расходы». В международном праве используется название должности «чрезвычайный и особый посол» для того, чтобы подчеркнуть особый статус дипломатического работника.

Институт чрезвычайного правового регулирования имеет давнюю историю. Так, еще в Римской республике в V – II вв. для разрешения политических кризисов, ведения войн, подавления смут и гражданских столкновений использовалась диктатура. Сроком на 6 месяцев в Риме избирался диктатор, получавший всю полноту государственной власти для преодоления сложившейся угрожающей существованию Рима ситуации. Интересно, что чаще всего полномочия диктатор слагал раньше, когда добивался поставленной цели – разрешения кризисной ситуации. Причем при диктатуре приостанавливалось действие выборных магистратов (консулов, преторов и др.) и обычного законодательства, а сам диктатор мог прибегнуть

¹ См: Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. – М.: Оникс, Мир и Образование, 1992. – С. 657.; Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. – М.: Альта-Принт, 2005. – С. 1043.; Ефремова Т.Ф. Толковый словарь словообразовательных единиц русского языка. – М.: АСТ, Астрель, 2007. – С. 578.

практически к любым средствам для разрешения кризисной ситуации. В сущности, диктатор получал всю полноту государственной власти всех ординарных магистратур. На решения диктатора о применении смертной казни нельзя было подать жалобу в народное собрание. Даже плебейские трибуны не могли налагать вето на акты диктатора¹.

Диктатор как экстраординарная магистратура противопоставлялся ординарным магистратам, действовавшим в нормальных социально-политических условиях. И. Пухан и М. Поленак-Акимовская отмечают: «Ординарные магистратуры вели постоянные и текущие государственные дела и обычно избирались на комициях или *concilia plebis*. Экстраординарные магистратуры совершали дела чрезвычайного характера. Обычно они не избирались, а назначались сенатом или каким-нибудь другим магистратом в чрезвычайных обстоятельствах»².

По окончании срока полномочий диктатор слагал полномочия, а органы власти и законодательство, созданные для стабильного времени, полностью восстанавливались в правах. Именно из диктатуры выросла императорская власть, став вместо временной власти постоянной. Диктаторы Сулла и Цезарь стали первыми правителями, претендовавшими на превращение диктаторства в постоянный политический институт Древнего Рима³.

Другой формой развития чрезвычайных правовых форм можно считать появление в Древнем Риме в противовес формулярному процессу экстраординарного гражданского процесса. Общему порядку, формулярному гражданскому судопроизводству стал противопоставляться сначала применяемый в качестве исключения экстраординарный процесс, отличавшийся письменным характером, закрытостью судебного производства, возможностью пересмотра решения в следующей инстанции,

¹ Скрипелев Е.А. Основы римского права. – М.: Ось-89, 2005. – С. 45-46.

² Пухан И., Поленак-Акимовская М. Римское право. – М.: Изд-во Зерцало, 2000. – С. 18.

³ См: Игнатенко А.В. Древний Рим: от военной демократии к военной диктатуре. – Свердловск, 1988.

допущением адвокатов. С течением времени экстраординарный гражданский процесс стал общим правилом, а формулярный процесс прекратил существование. Здесь чрезвычайная, необычная правовая форма судопроизводства из исключения превратилась в господствующую и нормальную форму гражданского процесса¹.

В Европе чрезвычайное законодательство развивалось двумя путями:

1. В Англии для преодоления чрезвычайных обстоятельств стал использоваться институт приостановки Habeas corpus act, стоявший на страже личной неприкосновенности и свободы английских подданных путем судебного контроля за процедурой задержания и ареста².

Лишь в 1920 г. в Великобритании появляется закон о чрезвычайном положении, который претерпевает существенное изменение в 1964 г., когда введение чрезвычайного положения становится прерогативой английского правительства.

2. Формирование в континентальной Европе, так называемого законодательства об осадном положении вследствие войны или восстания в какой-либо территории.

Главное различие между англо-саксонской и континентальной моделями чрезвычайного правового регулирования, как подчеркивает А.Н. Домрин, состоит в том, что в континентальной Европе парламент в условиях кризиса наделяет полномочиями правительство, тем самым ограничивая компетенцию исполнительной власти. Напротив, законы 1920 и 1964 гг. в Великобритании предусматривает право самой исполнительной власти осуществлять необходимое нормативное регулирование и принимать меры для разрешения экстремальной ситуации без специального на того разрешения парламента.

¹ Покровский И. А. История римского права. – СПб., 1998. – С. 78.

² См: Кострицына Н.А. Ограничение гарантий неприкосновенности личности в английском праве. – М.: Госюриздат, 1957.; Дерюжинский В.Ф. Habeas Corpus Act и его приостановка по английскому праву. – Юрьев, 1895.

Как писал А.Н. Домрин, в отличие от континентальной системы права, для которой более характерно наделение исполнительной власти собственными чрезвычайными правами, в Великобритании переход к чрезвычайным методам регулирования и перенос центра тяжести в управлении государством на исполнительную власть достигается посредством делегации чрезвычайных полномочий. Закон 1920 года относит нормативное регулирование общественных отношений в период чрезвычайного положения на усмотрение правительства¹.

Каждое конкретное состояние чрезвычайного положения, вводимое в Великобритании, таким образом, регулируется нормативными актами двух групп. Первую группу образуют постоянно действующие Законы о чрезвычайных полномочиях 1920 и 1964 гг., вторую – чрезвычайные постановления и приказы, издаваемые правительством путем «приказов Короны в Совете» на период действия прокламации о чрезвычайном положении, направленные на «обеспечение общества необходимыми условиями существования» и имеющие силу закона. Именно эта группа нормативных актов, включающая в себя сотни постановлений и тысячи приказов и правил, по словам английского государствоведа Джерри Р. Рубина, составляет самую суть чрезвычайных полномочий исполнительной власти Великобритании. Чрезвычайными постановлениями, согласно Закону 1920 г., на «министра, главу какого-либо правительственного ведомства или любое иное лицо, действующее от имени Короны», могут быть возложены такие права и обязанности, какие исполнительная власть «сочтет необходимыми для: 1) поддержания мира; 2) обеспечения правильного снабжения продуктами питания, водой, топливом, электроэнергией и иными предметами первой необходимости; 3) обеспечения нормальной работы транспорта, а также 4) любых иных целей, необходимых для обеспечения

¹ Домрин А.Н. Конституционный институт чрезвычайного положения в зарубежных странах: на примере Великобритании и Индии. Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1992. – С. 18-19.

безопасности и жизни общества». Чрезвычайные постановления и приказы могут содержать при этом такие положения, которые, «по мнению Ее Величества, будут необходимы для эффективной реализации указанных прав»¹.

Русской истории права также известны одни из самых ранних периодов введения чрезвычайного режима управления. При Иване Грозном в середине XVI в. была учреждена опричнина – прямое правление царя с исключительными полномочиями царя на суд и расправу в отдельных территориях, заподозренных в государственной измене. На остальных территориях сохранился привычный образ управления, и действовало местное самоуправление. В областях, где вводилась опричнина, вся власть переходила в руки царя и его опричного войска². С помощью опричнины Иван Грозный подавил сепаратистские стремления ряд удельных князей, окончательно ликвидировал старую удельную систему, обеспечил единство Московской Руси и подчинил себе высшие слои русского общества³.

В современном виде чрезвычайное правовое регулирование начинает складываться в XIX – XX вв. под влиянием целого ряда факторов:

1. научно-техническая революция повлекла за собой активное вмешательство человека в природные процессы и создание технологий и объектов, потенциально опасных для окружающей среды и человека. При этом угроза такого вреда далеко не всегда предсказуема и может быть предотвращена;
2. в силу развития капиталистических отношений особую остроту стали приобретать классовые взаимоотношения буржуазии и наемных

¹ Домрин А.Н. Конституционный институт чрезвычайного положения в зарубежных странах: на примере Великобритании и Индии. Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1992. – С. 18-19.

² Скрынников Р.Г. Иван Грозный. – М.: Изд-во «Наука», 1983. – С. 110.; Скрынников Р.Г. Царство террора. – СПб.: Наука, 1992.

³ Васильев А.А. Государственное учение Ивана Грозного. – М.: Юрлитинформ, 2014. – С. 45.

работников, часто приводившие к социальным взрывам, беспорядкам и революциям;

3. две мировые войны в XX в., кризисы в экономике ставили на повестку дня разработку специального законодательства и механизмов управления на такие периоды времени как военное время, кризисные финансово-экономические ситуации;

4. процесс глобализации в XX – XXI в. привел к тому, что природные, техногенные и социальные катастрофы стали иметь трансграничный и общечеловеческий масштаб.

С конца XIX – начала XX столетий чрезвычайное законодательство становится неотъемлемым атрибутом правовых систем практически во всех странах мира и весьма эффективным средством юридического опосредования выхода из экстремальных ситуаций для безопасности общества и государства.

До начала XVII в. в России практически отсутствовало чрезвычайное законодательство, а разрешение кризисных ситуаций опиралось на экстраординарные полномочия неограниченного самодержца. Цари на основе народного доверия и неписаного обычая имели право на употребление чрезвычайной власти. Чрезвычайные полномочия русских монархов не имели четкой правовой основы вплоть до издания Основных государственных законов в 1832 г., когда стала складываться так называемая «правомерная монархия», основанная на законе¹. До этой поры русские цари применяли свою чрезвычайную власть исходя из концепции русского самодержавия – неограниченного и верховного правления на основе божьей милости и народной совести. Как отмечает А.А. Васильев, «юридически безграничность и верховенство самодержавной власти царя являются условиями для эффективного разрешения кризисных ситуаций в тех случаях,

¹ См: Серегин А.В., Васильев А.А. Монархия. Идея, история и перспективы. М.: Юрлитинформ, 2013.; Казанский П.Е. Власть Самодержавного Императора. – М.: Москва, 1999.; Черняев Н.И. Мистика, идеалы и поэзия русского Самодержавия. – М.: Москва, 1998.

которые не охватываются существующими правовыми нормами. Для обеспечения порядка, безопасности и решения других чрезвычайных ситуаций царская власть обладает экстраординарными полномочиями, вытекающими из нравственных обязанностей самодержца. Наличие юридических границ сковало бы государство и лишило его возможности оперативно устранить кризисные ситуации. В условиях социальной напряженности самодержавие оказывается наиболее целесообразной формой решения социальных конфликтов, ранее не предвиденных и не ожидаемых обществом»¹.

Как показывает российская практика, юридически неопределенные полномочия российских царей в кризисных ситуациях позволяли вполне эффективно выходить из сложных и, подчас, тупиковых ситуаций: войны, болезни, восстания, экстремизм и терроризм и т.п. Говоря о самодержавной власти Н.А. Захаров пишет: «С одной стороны, ее можно понимать, как основное свойство нашей Верховной объединенной государственной власти, а с другой, как власть непосредственного волеизъявления, установленную в общих чертах в основных законах и неограниченную в этой сфере применения, или вовсе не упоминаемую, но могущую себя проявить в экстраординарную минуту жизни государства».²

Юридическая неограниченность монарха была залогом властвования по совести. Ведь закон в силу своего общего и абстрактного характера связывает и ограничивает власть в неординарных обстоятельствах, требующих неформального, нравственного подхода. Современный исследователь И.Н. Зернов видел в возможности монарха управлять по совести отражение народного идеала о превосходстве религиозно-нравственного идеала правды над формальным законом. По его словам

¹ Васильев А.А. Консервативная правовая доктрина: общетеоретические аспекты. – М.: «Юрлитинформ», 2012. – С. 180.

² Захаров Н.А. Система русской государственной власти. – М.: Москва, 2002. – С. 305.

«возможность монарха как высшей власти решать дела по совести поддерживает сознание народа в том, что правда выше закона»¹.

Не имея четкой юридической основы, разрешение экстремальных ситуаций всякий раз носило индивидуальный и неповторимый характер. С ранних этапов становления российской государственности приходилось искать решения в сложных условиях неурожая и голода, природных катаклизмов, войн и массовых заболеваний. Так, в условиях неурожая, голода и роста цен на хлеб, русское правительство стремилось оградить рынок хлеба от спекуляций и, соответственно, роста цен. Всякого рода скупщики и кулаки не допускались на рынок, а торговля хлебом была свободной. Иногда власть предписывала продавать крестьянам собранный хлеб, а не делать запасы, тем самым повышая цены на хлеб².

В России чрезвычайное законодательство начинает формироваться в XIX в. и особое значение приобретает после убийства Александра II и появления революционно-террористических организаций. Здесь необходимо отметить, что в целях борьбы с терроризмом Александр II в 1880 г. создал Верховную распорядительную комиссию во главе с М.Т. Лорис-Мелиовым, которая оказалась весьма эффективной в деле подавления революционной смуты и ее дела были переданы в этому же году в МВД³.

Для обеспечения государственной безопасности император Александр III 14 августа 1881 г. утверждает «Положение об охране государственного порядка и общественного спокойствия». Документом легально вводится⁴ возможность отступления от либеральных законов эпохи реформ Александра

¹ Зернов И.Н. Монархия как высшая стадия демократии // Москва. – 2002. № 9. – С. 172.

² См: Лешков В.Н. Русской народ и государство. История русского общественного права до XVIII в. – СПб.: Юридический Центр-Пресс.

³ Талдиев А.Б. Институт чрезвычайного законодательства в дореволюционной России // Юрист-Правоведь. – 2013. № 1. – С. 77-81.

⁴ Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т.1.№ 350. 1881-1913.

II. Положение позволяло устанавливать в отдельных территориях два вида правовых режимов:

- усиленную охрану;
- чрезвычайную охрану.

Усиленная охрана вводилась сроком на один год вследствие совершения преступных посягательств против государственной безопасности и когда для восстановления порядка обычных положений законодательства, оказывалось недостаточно. В условиях усиленной охраны генерал-губернаторы, губернаторы и градоначальники приобретали широкие полномочия, не требовавшие судебной санкции, в том числе:

- 1) устанавливать общеобязательные правила по вопросам предупреждения нарушения порядка и безопасности и налагать меры ответственности за их нарушение (арест до 3 месяцев и штраф до 500 рублей);
- 2) запрещать собрания граждан;
- 3) распоряжаться о закрытии различных торговых и промышленных заведений;
- 4) запрещать пребывание лиц в местностях, объявленных на положении усиленной охраны;
- 5) Генерал-губернаторы могли передавать отдельные дела на рассмотрение военных судов.

При усиленной охране дополнительные полномочия получали местные полицейские чины: право без соблюдения судебной процедуры производить предварительный арест подозрительных лиц до 2 недель, обыски, налагать аресты на имущество. Кроме того, усиливалась ответственность административных органов и лиц.

В условиях чрезвычайной охраны помимо мер, применяемых при усиленной охране, генерал-губернаторы приобретали еще более серьезные полномочия:

- право изъятия ряда дел из подсудности общих судов с передачей их в ведение военных судов;
- наложение секвестра на недвижимое имущество, используемое в преступных целях;
- право в административном порядке подвергать лиц заключению в тюрьме или крепости на срок до 3-х месяцев или штрафу до 3000 рублей;
- право устранять от должности чиновников всех чинов, кроме первых трех классов;
- право приостанавливать и закрывать собрания сословных, городских и земских учреждений;
- право приостанавливать печатные издания;
- право закрывать учреждения сроком на 1 год.

Кроме того, при чрезвычайной охране широко использовались две исключительных меры ограничения статуса личности, заподозренной в возможном участии в деяниях, опасных для государственного порядка и общественного спокойствия:

- административная высылка лиц в определенные местности, применяемая на основании решения Министра внутренних дел;
- полицейский надзор как форма контроля за поведением потенциально опасных лиц.

Следует отметить, что в данных случаях речь идет о мерах предупреждения, т.е. недопущения в будущем возможных государственных преступлений. Эти меры применялись к лицам, еще не совершившим преступлений. Как убедительно показала Н.И. Биюшкина, названные меры оказались весьма эффективными. В первые годы охранительного курса полицейские меры оказались эффективными и можно сказать, что

революционная и террористическая угроза была ликвидирована в царствование императора Александра III¹.

В начале XX в. в связи с учреждением Государственной Думы и появлением элементов парламентаризма принимается новая редакция Основных государственных законов Российской империи, в которой появляется ст. 87, посвященная чрезвычайно-указному праву русского императора. По общему правилу, законы с 1906 г. могли быть приняты при их обязательном рассмотрении Государственной Думой и Государственным Советом. Лишь при невозможности рассмотрения законопроектов в Государственной Думе, русский монарх имел право издавать указы в чрезвычайных условиях². Ст. 87 Свода Основных государственных законов гласила: «Во время прекращения занятий Государственной Думы, если чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость в такой мере, которая требует обсуждения в порядке законодательном, Совет Министров представляет о ней Государю Императору непосредственно. Мера эта не может, однако, вносить изменений ни в Основные Государственные Законы, ни в учреждения Государственного Совета или Государственной Думы, ни в постановления о выборах в Совет или в Думу. Действие такой меры прекращается, если подлежащим Министром или Главноуправляющим отдельною частью не будет внесен в Государственную Думу в течение первых двух месяцев после возобновления занятий Думы соответствующий принятой мере законопроект, или его не примут Государственная Дума или Государственный Совет»³.

¹ Биюшкина Н.И. Политико-правовое развитие Российского государства в условиях развития охранительного внутриполитического курса в 1870-1890-е гг. Автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Нижний Новгород, 2012. – С. 20.

² Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. – М., 1911.

³ Свод Законов Российской Империи. Том первый. Часть I. Свод Основных Государственных законов. – СПб., 1906. – С. 45.

Первые годы советской власти были связаны с широким использованием чрезвычайных мер и органов обеспечения безопасности: революционные трибуналы, всероссийская чрезвычайная комиссия при СНК РСФСР по борьбе с контрреволюцией и саботажем, комбеды и т.п.¹. ВЧК при СНК РСФСР была образована 7 декабря 1917 г. для борьбы с контрреволюцией и просуществовала до 1922 г., когда была преобразована в Главное политическое управление. С 1918 г. ВЧК получила право во внесудебном порядке подвергать высшей мере наказания контрреволюционеров, саботажников, бандитов, спекулянтов, хулиганов и стала официальным органом осуществления так называемого красного террора. В подчинении ВЧК находилась разветвленная сеть территориальных подразделений на местах – чрезвычайных комиссий на местах, действовавших на основании Положения о чрезвычайных комиссиях от 10 июня 1918 г., принятого на Всероссийской конференции Чрезвычайной Комиссии. В п.2 Положения указывалось, что «губернские Комиссии есть органы административной власти, берущие на себя задачу борьбы с контрреволюцией и спекуляцией, а также стоящие на страже советского порядка и спокойствия в своей губернии, а также на страже неуклонного проведения в жизнь всех распоряжений Советской власти»².

В дальнейшем 3 апреля 1925 г. было утверждено ЦИК И СНК СССР «Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного правопорядка».

В Положении было выделено три вида чрезвычайных мер:

- исключительное положение;
- военное положение на театре военных действий;
- военное положение не на театре военных действий.

С началом Великой Отечественной Войны было введено военное положение и создан чрезвычайный орган военного управления – Комитет

¹ Ахметова Д.И. Комитеты деревенской бедноты как элемент системы чрезвычайных органов Советской власти // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2007. № 2. – С. 209-213.

² ВЧК – ГПУ / Составитель Ю. Фельштинский. – Бенсон, Вермонт, 1989. – С. 7-12.

Обороны. Фактически власть в военное время перешла к военным органам – советам фронтов, армии, военным округам.

Следует согласиться с точкой зрения А.А. Фомина, отмечавшего эффективность чрезвычайных мер советского правительства в ходе гражданской войны и войны в 1941 – 1945 гг.: «Очевидно, в гигантских катаклизмах 1917 – 1922 гг. и 1941 – 1945 гг., советская государственная машина оказалась способной максимально сконцентрировать людские, материальные и другие ресурсы и направить их на решение стоящих задач. Для того чтобы советский государственный аппарат смог обеспечить мобилизацию сил страны, потребовалась реорганизация механизма управления путем создания чрезвычайных органов управления»¹.

Однако в последующем чрезвычайное законодательство, за исключением военного законодательства, не получило развития и признания. Причина проста: советская власть и идеология не признавали возможности существования социальных конфликтов в социалистическом обществе, а, следовательно, не было необходимости и в соответствующем законодательстве.

В советской науке зарубежное чрезвычайное законодательство рассматривалось как проявление классовой борьбы в странах капитализма и, соответственно, критиковалось как отступление от гарантированных прав и свобод человека ради сохранения статус-кво положения буржуазии. Чрезвычайное правовое регулирование рассматривалось как юридическое средство борьбы с рабочим классом в ситуациях массовых беспорядков, забастовок, бунтов, попыток переворотов².

К примеру, А.А. Жданов писал по поводу режима чрезвычайного положения: «Формально эта мера носит административно-правовой характер, а на деле ее применение нередко открывает возможности широкого

¹ Фомин А.А. Исторические этапы развития чрезвычайного законодательства в России (конец XIX – XX вв.) // История государства и права. – 2006. № 3. – С. 31.

² Ледах, И. А., Муравенко, В. С. Курс западногерманского парламента на чрезвычайное законодательство // Советское государство и право. – 1962. №5. – С. 120-125.

внеправового принуждения народных масс, Законодательство о чрезвычайном положении позволяет монополистическому капиталу осуществлять открытое военное подавление трудящихся классов, выступающих против капиталистов и буржуазного государства. В последние годы значительно расширилась сфера применения законодательства, предоставляющего исполнительной власти империалистических государств чрезвычайные полномочия. «Политическая реакция по всей линии — свойство империализма», — писал В.И. Ленин. Институт чрезвычайного положения сложился в законодательстве буржуазных государств. В период абсолютизма исполнительная и законодательная власть, представленная монархом, не нуждалась в особых или чрезвычайных полномочиях, поскольку она не была ограничена какими-либо нормами права. В буржуазном государстве в эпоху обострения классовой борьбы господствующий класс вынужден был пойти на уступки трудящимся, «связывая» себя определенными обязательствами, закрепленными в правовых нормах. Законодательство о чрезвычайном положении, облегчая процесс фашизации в странах империализма, является одним из методов ломки буржуазной законности, выражением стремления к дальнейшему ограничению прав и свобод трудящихся»¹.

Лишь накануне распада СССР появляются нормативные правовые акты, определяющие порядок и основания введения чрезвычайного положения в РСФСР². 3 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения»³. 17 мая 1991 г. был принят Закон

¹ Жданов А.А. «Чрезвычайное положение» по административному праву империалистических государств // Правоведение. — 1965. № 1. — С. 42.

² Виноградов О.В. Институт чрезвычайного положения накануне прекращения существования СССР как геополитической реальности // Ленинградский юридический журнал. — 2011. № 1. — С. 109-120.

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. № 15. — Ст. 250.

РСФСР «О чрезвычайном положении»¹, который в основном был рассчитан на преодоление чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и оказался непригодным для обеспечения общественной безопасности в условиях чеченского кризиса, появления незаконных вооруженных формирований в Осетии, Ингушетии, Дагестане. Возникновение чрезвычайных ситуаций (чернобыльская катастрофа, национальные конфликты, сепаратизм и т.п.) в этот период времени требовало соответствующих мер реагирования и правовых механизмов управления кризисными ситуациями. В период с 1988 по 1991 г. чрезвычайное положение вводилось более 25 раз. На смену данному закону пришел Федеральный Конституционный закон от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»².

В российской правовой науке правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях понимается в узком смысле как правовой режим, применяемый для ликвидации чрезвычайных ситуаций антропогенного, техногенного или природного характера. Исключительное правовое регулирование в иных ситуациях – военное время, борьба с терроризмом, кризисная ситуация в экономике и др. – как правило, учеными не смешивается с чрезвычайным правовым регулированием.

По нашему убеждению, термин «чрезвычайное правовое регулирование» нужно использовать в широком смысле как правовое регулирование в условиях экстраординарной обстановки, угрожающей политической, экономической, социальной, духовной, информационной и иной безопасности общества и государства. В пользу такого широкого понимания чрезвычайного правового регулирования можно назвать целый ряд аргументов.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. № 22. – Ст. 773.

² Собрание законодательства РФ. 04.06.2001. № 23. Ст. 2277.

Во-первых, с точки зрения семантики, «чрезвычайное правовое регулирование» охватывает все виды правового воздействия в нестандартных ситуациях, угрожающих безопасности государства и общества.

Во-вторых, между специальными правовыми режимами в чрезвычайных ситуациях (военное время, экономический кризис, борьба с терроризмом) больше юридического сходства, чем различий. Практически одинаковы условия, основания, порядок введения, продления и отмены, цели, средства и методы правового воздействия во всех этих правовых режимах.

Кроме того, узкий взгляд на проблему исключительного правового регулирования через призму категории правового режима чрезвычайного положения не позволяет затронуть такие вопросы как юридическая природа неординарного (чрезвычайного) правового регулирования, наличие особых нормативных образований в системе права и системе законодательства, касающихся экстремальных ситуаций, существование «скрытых» экстраординарных полномочий государства на действия в условиях чрезвычайной ситуации.

В силу чего, в исследовании предлагается чрезвычайное правовое регулирование понимать в следующих значениях:

1. как особый правовой режим или порядок деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан и организаций, связанный с отступлением от обычного механизма управления и правового регулирования и выражающийся в ограничении прав и свобод граждан и организаций и возложении дополнительных обязанностей. Данный взгляд на чрезвычайное правовое регулирование находит отражение в юридической доктрине и конституционном законодательстве РФ. В большинстве научных работ неординарное правовое регулирование рассматривается как особый, ограничительный правовой режим. В ст.1 ФКЗ № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» чрезвычайное положение определяется через особый режим деятельности государства, органов

местного самоуправления, граждан и организаций. Закон СССР от 3 апреля 1990 г. так и назывался «О правовом режиме чрезвычайного положения».

2. как чрезвычайное право – специальный комплексный публично-правовой институт, регулирующий отношения в опасных и непредвиденных жизненных ситуациях.

Очевидно, что в современных государствах законодательство об экстраординарном правовом регулировании представляет собой многообразную и разветвленную систему нормативных правовых актов, содержание которых может быть сведено к комплексному институту права – чрезвычайному праву, поскольку природа чрезвычайных норм права явно выходит за пределы отдельных отраслей права (административного или конституционного).

3. как особый вид правового регулирования, направленный на создание правовых средств и условий для преодоления непредвиденных чрезвычайных ситуаций в жизни общества. Именно о чрезвычайном правовом регулировании, как особом виде правового регулирования, далее пойдет речь в исследовании, прежде всего, во второй главе работы.

Чрезвычайное правовое регулирование, как особая разновидность правового регулирования (наряду с нормативным, индивидуальным и ординарным правовым регулирование, саморегулированием), характеризуется следующими чертами:

Во-первых, основанием возникновения чрезвычайного правового регулирования выступает чрезвычайная ситуация – угроза для безопасности общества и государства как природного, так и человеческого происхождения. Индивидуальное, частное приносится в жертву общественному и государственному. Ш.-Л. Монтескье в своем труде «О духе законов» отмечал: «Опыт народов самых свободных, какие когда-либо существовали на земле, заставляет меня признать, что бываю случаи, когда нужна на

некоторое время набросить на свободу покрывало, как некогда покрывали статуи богов»¹.

Причинами, порождающими чрезвычайное правовое регулирование, могут быть:

- природные катаклизмы;
- техногенные катастрофы;
- внутренние беспорядки, социальные конфликты на национальной, религиозной и иной почве, акты терроризма;
- военная угроза и агрессия против государства;
- экономический и политический кризисы;
- сепаратизм и потеря управляемости территорий государства;
- массовые заболевания среди людей и животных, экологические катастрофы и бедствия и т.д.

Во-вторых, целью чрезвычайного правового регулирования является преодоление чрезвычайной ситуации, стабилизация сложившихся отношений и переход от критической ситуации к нормальной жизнедеятельности общества.

В-третьих, при чрезвычайном правовом регулировании возрастают императивные начала в правовом воздействии на общественные отношения и сокращается сфера действия диспозитивных юридических норм.

Так, в большинстве государств мира для организации поставок товаров в районы, где введено чрезвычайное правовое положение, используется система государственного заказа, при которой поставщики не могут отказаться от заключения договора. Иными словами, значительно ограничивается, применяемая в обычных условиях гражданского оборота, свобода договора.

В-четвертых, происходит централизация правового регулирования и сужается либо вовсе приостанавливается участие в правовом регулировании

¹ Монтескье Ш.-Л. Избранные сочинения. – М.: Наука, 1956. –С. 146.

региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. В сущности, вводится прямое правление территорией из центра или так называемая «конституционная диктатура».

Так, Закон РСФСР «О режиме чрезвычайного положения» прямо предусматривал, что центральные органы управления могли отменять акты, принятые региональными и местными органами управления. Необходимость в централизации правового регулирования вызвана, как правило, тем, что региональные органы власти и органы местного самоуправления, исходя из собственных полномочий и возможностей, не в состоянии противостоять возникшим чрезвычайным ситуациям (нехватка ресурсов, ограниченность материальных и физических сил, общий для всей страны характер угрозы – война, экономический кризис, техногенные и природные катастрофы и т.п.).

Так, при чрезвычайном правовом регулировании в России органы местного самоуправления утрачивают свою независимость и самостоятельность от государственной власти и подчиняются специальным органам управления – коменданту, специальному органу управления, оперативному штабу, которые наделяются необходимыми силами, средствами и полномочиями по разрешению критической ситуации.

В-пятых, при чрезвычайном правовом регулировании увеличивается дискреция, свобода усмотрения при принятии управленческих решений и правовых актов центральных органов государственной власти, когда эти органы выходят за привычные пределы собственной компетенции.

Расширение дискреционных полномочий государства объясняется непредвиденным характером сложившейся ситуации, когда управление кризисов происходит в виде принятия оперативных и индивидуальных мер, которые заранее невозможно предусмотреть в нормативных правовых актах.

В-шестых, приостанавливается либо упраздняется действие ординарного законодательства и начинает применяться чрезвычайное законодательство.

Так, ФКЗ № 3 от 30.05.2001 г. «О чрезвычайном положении» устанавливает исключения из действия конституционных положений о правовом положении личности, вносит изъятия из действия общих правил гражданского, административного и иного законодательства. Фактически в чрезвычайной ситуации начинают действовать параллельно два вида правового регулирования: ординарное и неординарное (исключительное) с преобладанием последнего вида правового регулирования. В той мере, в какой это необходимо характером ситуации, ординарное правовое регулирование уступает место чрезвычайному правовому регулированию.

В-седьмых, среди правотворческих и правоприменительных органов появляются чрезвычайные органы государственной власти, ранее не существовавшие в стабильной ситуации. Так, в конце XIX в. дела о государственных преступлениях были переданы на рассмотрение военно-полевых судов, хотя Россия и не находилась в состоянии войны. В советской России государственные преступления перешли в юрисдикцию революционных трибуналов, органов политического сыска, «двоек», «троек» и других квазисудебных органов. В современной России ФКЗ № 3-ФКЗ от 30.05.2001 г. «О чрезвычайном положении» предусматривает возможность введения должности коменданта той местности, где введено чрезвычайное положение.

Чаще всего именно этим органам чрезвычайного характера предоставляются полномочия по экстраординарному правовому регулированию: изданию нормативных и индивидуальных правовых актов для преодоления критической ситуации.

В-восьмых, в рамках чрезвычайного правового регулирования производится ограничение правового статуса граждан и организаций. К примеру, Европейская концепция о защите прав и основных свобод 1950 г. позволяет отступить странам-участницам Конвенции от гарантированных прав и свобод в целях преодоления чрезвычайных обстоятельств, угрожающих безопасности государства.

Ограничение прав и свобод граждан в условиях чрезвычайной обстановки возможно только для преодоления ситуации, угрожающей безопасности общества и государства. И.Н. Иванов справедливо отмечает двойственность чрезвычайного законодательства в следующих словах: «Чрезвычайное законодательство, в условиях введения чрезвычайного положения, ограничивает некоторые права и свободы человека и гражданина с одной стороны, с другой – создает необходимые и достаточные предпосылки для устранения причин введения исключительного правового режима, служит гарантией обеспечения основных политических, экономических и социальных прав и свобод граждан, возвращение общества в правовое поле, регулируемое Конституцией и обычными законами»¹.

В-девятых, чрезвычайное правовое регулирование носит временный характер и прекращается с окончанием кризисной ситуации.

Зачастую срок чрезвычайного правового регулирования на практике колеблется от месяца до полугода. Хотя истории известны случаи, когда чрезвычайное положение продлевалось неоднократно и действовало очень продолжительное время, а потому становилось основой для перехода к авторитарным или тоталитарным государственным режимам. К примеру, чрезвычайные меры, введенные в 1881 г. в России, действовали вплоть до февраля 1917 г. Военное законодательство периода Великой Отечественной Войны применялось в течение всей войны с 1941 г. по 1945 г.

В-десятых, зачастую чрезвычайное правовое регулирование носит локальный характер, т.е. ограничено определенной территорией и поэтому приводит к режиму прямого правления в этой территории центрального правительства.

В 1993 г. Президент РФ ввел чрезвычайное положение на территории ряда районов Северной Осетии и Ингушетии. Мировой практике известны

¹ Иванов И.Н. Чрезвычайное законодательство: история и современность: теоретический и историко-правовой аспекты. Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – СПб., 2002. – С.7.

случаи, когда чрезвычайное положение охватывало практически всю территорию государства. В дореволюционной России военное положение, усиленная и чрезвычайная меры охраны действовали на большей части территории Российской Империи.

В-одиннадцатых, основания, порядок введения и прекращения чрезвычайного правового регулирования имеет правовую основу – особый комплекс правовых норм, рассчитанных на применение в чрезвычайных обстоятельствах.

В большинстве стран мира в современных условиях принятые специальные законы, регламентирующие деятельность государственных органов в чрезвычайных обстоятельствах (об осадном положении, о чрезвычайном положении, об особом положении и т.п.).

В-двенадцатых, чрезвычайное правовое регулирование нередко вступает в противоречие с действующим законодательством, конституционными принципами и ценностями, временами выходя за пределы права и становясь проявлением государственного принуждения и внеправового насилия в целях стабилизации ситуации.

Так, действующий в Российской Федерации ФЗ № 3-ФЗ от 30.05.2001 г. «О чрезвычайном положении» позволяет вводить на территории, в которой объявлено чрезвычайное положение, ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина: свободы передвижения, свободы собраний и иных публичных манифестаций, свободы объединения и т.п.

Во времена Великой Депрессии в США Президент и Конгресс приняли целую серию нормативных правовых актов, расходившихся с принципами американской Конституции. Так, субъекты американской федерации фактически утратили автономию, были введены меры, направленные на создание крупного бизнеса и банков в отсутствие конкуренции и т.п. Отношения американского правительства с финансовыми и промышленными кругами и вовсе имели неформальный, внеправовой характер. В сущности,

произошло сращивание государственного аппарата и экономической элиты США. Соглашения правительства и бизнеса носили теневой, внеправовой характер. После окончания экономического кризиса чрезвычайные акты были отменены Верховным Судом США как антиконституционные.

Наконец, чрезвычайное правовое регулирование можно рассматривать как одно из средств обеспечения национальной безопасности. Благодаря режиму чрезвычайного положения, восстанавливается состояние защищенности человека, общества и государства от различного рода угроз. Именно в таком ключе чрезвычайное правовое регулирование рассматривается в ст. 8 ФЗ «О безопасности»¹.

Таким образом, 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, как вид 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.

¹ Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. N 1. ст. 2.

1.2. Теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования и доктрина «исключительного положения»

В современной юридической науке практически не дискутируется вопрос о допустимости чрезвычайного правового регулирования как такового. Существование чрезвычайного законодательства рассматривается как нечто естественное и привычное. Однако для теоретико-правового дискурса вполне резонными являются вопросы:

- возможно ли и в какой степени допустимо правовое регулирование в чрезвычайных обстоятельствах;
- каковы регулятивные возможности права в условиях чрезвычайной обстановки;
- каковы пределы и условия чрезвычайного правового регулирования.

Без решения этих теоретических вопросов невозможно сконструировать концепцию и модель чрезвычайного правового регулирования, обеспечить научную основу для разработки, принятия и применения норм чрезвычайного права.

Во-первых, закономерен вопрос об использовании правовых средств для преодоления экстремальных ситуаций. Право, как социальный регулятор, обладает такими качествами как нормативность и общеобязательность¹. В правовых нормах отражаются типичные, повторяющиеся отношения. Право – есть результат отражения, закрепления и охраны нормальных отношений². Как справедливо отмечал римский юрист Юлиан, «законы устанавливаются для тех случаев, которые встречаются часто, а не для тех, которые бывают редко». В целом для права характерны стандартизация, обобщенность,

¹ См: Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. – М.: Зерцало, 2008.; Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – Саратов: СГАП, 2001.; Сорокин В.В. Понятие и сущность права в русской духовной культуре. – М.: Юрлитинформ, 2007.

² Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. – М.: Наука, 1982.

абстрактный характер, регулирование не конкретного общественного отношения, а вида общественных отношений, отличающегося повторяемостью, типичностью.

Учет индивидуальных особенностей нетипичных правовых ситуаций возможен на стадии индивидуального правового регулирования и в процессе применения права, когда все такие нюансы можно принять во внимание при принятии индивидуального акта или восполнения пробела в законе. Так, заранее невозможно определить меру наказания для правонарушителя, размер алиментов на содержание члена семьи и т.п. юридические моменты, индивидуальные для каждого юридического казуса. На такие случаи в позитивном праве закреплены положения, позволяющие правоприменителю принимать решения по конкретным юридическим делам на основе усмотрения и учета конкретных жизненных обстоятельств. Широко в законодательстве используются исключения из общих правил, создавая тем самым правовую основу для разрешения нестандартных дел в альтернативном порядке.

По своей природе чрезвычайные ситуации относятся к исключительным и нетипичным, иногда редким и неповторимым явлениям. Ставя вопрос о допустимости общих правовых норм для урегулирования отношений в чрезвычайных обстоятельствах, нужно иметь в виду, что:

- как правило, заранее спрогнозировать и определить характер и протекание чрезвычайной ситуации практически невозможно;
- чрезвычайные ситуации – исключительные обстоятельства, выходящие за пределы нормальной жизни общества, порождающие новые и ранее неизвестные отношения и социальные последствия;
- выход из кризисной ситуации и преодоление возникших последствий зачастую носят индивидуальный характер и заранее не могут быть с точностью до всех деталей просчитаны и запланированы.

При соотношении права как социального регулятора, рассчитанного на нормальное течение жизни, и чрезвычайной ситуации как исключительного и

ненормального, выходящего за привычные границы, явления, может показаться, что право бессильно и непродуктивно в таких обстоятельствах. Ликвидация чрезвычайной ситуации при бессилии права может быть обеспечена лишь путем предоставления дискреционных полномочий органам государственной власти, которые в экстренной ситуации будут исходить не из закона, а из внеправовых мотивов и пользоваться голой силой принуждения.

При таком взгляде роль закона будет ограничена общей санкцией на право государства самостоятельно искать решение в чрезвычайной ситуации. Лишь индивидуальное правовое регулирование может быть здесь полезным, да и то в форме саморегулирования, поскольку для правоприменения необходима общая буква закона. Закона же для конкретной чрезвычайной ситуации быть не может. В самой идеальной юридической норме невозможно предусмотреть все индивидуальные случаи жизни. При любой степени конкретности норма права не перестает быть общим и абстрактным правилом, рассчитанным на повторяющиеся общественные отношения и случаи. Трудно спорить с позицией А. Матио, замечавшего, что «нельзя наперед с точностью определить, какими будут чрезвычайные обстоятельства и в какие последствия для страны выльются»¹.

При еще более радикальном подходе вовсе отрицается допустимость юридического санкционирования деятельности правительства в чрезвычайных обстоятельствах как нарушение принципов правовой государственности и потенциальная основа для перехода к тиранической и деспотической власти.

В дореволюционной правовой мысли ярким представителем критического направления в отношении к чрезвычайному законодательству был Я.М. Магазинер. Он прямо рассматривал наличие законов об исключительном положении, а также введение особых мер охраны порядка и

¹ Матио А. Теория чрезвычайных обстоятельств. – М., 1992. – С. 192.

безопасности с ограничением прав человека, как проявление силы, а не авторитета власти и закона. За исключительным законодательством фактически стоит произвол государственной администрации и бесправие. Он даже объяснял революцию в России как восстание против вырождения права в произвол. Опасаясь вырождения чрезвычайного законодательства в репрессивный механизм подавления свободы, он возражал против принятия особого закона об исключительном положении.

По словам Я.М. Магазинера, «великий перелом в исторических судьбах России, связанный навеки с исторической датой 17 октября, ценой неисчислимых и тяжелых жертв, создал для России возможность мирной эволюции, прогрессивного развития неисчерпаемых богатств народного духа. И величайшая опасность, грозящая новыми потрясениями воскресшей стране, заключается в перерождении ее нового, еще неокрепшего права. Таким перерождением является исключительное положение, режим произвола и бесправия. Его продолжительное господство уже ввергло однажды в кровавую анархию страну. Остережемся от повторения роковых, непоправимых ошибок; будем помнить, что в господстве права – и только в нем – залог возрождения испытанной многими и великими бедствиями России»¹.

В качестве весьма весомого аргумента приводятся исторические факты, когда под видом чрезвычайной ситуации и с санкции закона власть переходила в руки авторитарных лидеров, а в обществе начиналась гражданская война, революция или устанавливался тоталитарный режим. Наиболее ярким примером является нацистская Германия. 23 марта 1933 г. был принят рейхстагом и одобрен президентом Гинденбургом Закон о преодолении бедственного положения народа и государства (Закон о чрезвычайных полномочиях). Закон был принят под прямым давлением НСДАП и лично главы правительства Адольфа Гитлера. Гитлер убедил

¹ Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. – М., 1911. – С. 170.

Гинденбурга, что в сложившейся ситуации политического кризиса необходимо ограничить конституционные права и свободы, передав исключительные полномочия правительству во главе с Гитлером. До принятия закона был распущен рейхстаг, начались репрессии в отношении коммунистов.

Принятый закон о чрезвычайных полномочиях состоял всего из пяти статей, которые вводили следующие правила:

- правительство получило право на издание законов;
- издаваемые правительством законы могли противоречить требованиям Веймарской конституции;
- давали правительству неограниченные права в сфере внешней политики;
- первоначально ограничивали срок полномочий правительства 3 годами, но продлевались вплоть до падения гитлеровской Германии.

Фактически данный закон окончательно привел к ликвидации демократических институтов власти в Германии, создал юридическую основу для формирования тоталитарного режима нацистов и стал частью одной из самых опасных гуманитарных катастроф XX века – второй мировой войны¹. В приведенном примере переход к чрезвычайному положению, а затем и диктатуре нацистов, происходил в строгом соответствии с законом и юридической процедурой. Веймарская конституция позволяла отступить от ее положений при том условии, что в рейхстаге будет набрано более 2/3 голосов депутатов за такой противоконституционный закон. Все юридические условия при принятии названного закона были соблюдены, что доказывает: государство даже с самым совершенным законодательством не застраховано от того, что без нарушения закона и демократических процедур в нем может быть установлен античеловеческий, антиправовой режим.

¹ Марченко М.Н. Источники права. – М.: Проспект, 2001. – С. 221.

Причем ряд представителей немецкой юриспруденции теоретически обосновывал использование чрезвычайных мер национал-социалистами. С этой целью были созданы доктрины «о необходимой обороне государства», «о правовой помощи государству в условиях чрезвычайного положения», «друг-враг» (для борьбы с коммунистами и социал-демократами) такими учеными как В. Бест, Г. Франс, К. Шмитт и др¹. В свое время Г. Радбрух предупреждал о том, что с помощью концепции «о чрезвычайном положении государства можно также оправдать фашистских активистов, которые делают все чтобы насильственно спасти государство из состояния постоянного пребывания в чрезвычайном положении из-за его... либерально-демократической конституции»².

При такой логике, когда недопустимо в законе давать дискреционные полномочия государству в условиях чрезвычайной ситуации, не только обесценивается роль права, но и расширяется возможность для произвола власти, узурпации полномочий и использования силовых факторов разрешения кризисов.

Приведенная точка зрения при своей убедительности, все-таки не учитывает ряд соображений:

во-первых, чрезвычайные ситуации – весьма распространенные явления и очень часто повторяются, особенно когда речь идет о природных катаклизмах;

во-вторых, соответственно, в определенной мере возможно предвидение чрезвычайных ситуаций и создание моделей по выходу из них;

в-третьих, внеправовой механизм преодоления экстремальных ситуаций опасен произволом власти, возможностью завуалированного переворота и захвата власти;

¹ Соколов А.Н., Котковский Л.Э. Извращение права в фашистской Германии – «законная» основа для уничтожения инакомыслия // Юрист-Правоведъ. – 2011. № 4. – С. 49.

² Staatsnotstand, Staatsnotwehr und Femtmord // Die Justiz. 1929/1930/ Bd.5.

в-четвертых, наличие четкой юридической базы для деятельности органов государственной власти в чрезвычайной ситуации превращает чрезвычайное правовое регулирование в гарант и средство защиты прав и свобод граждан, мощный фактор недопущения скатывания политического режима в авторитаризм или тоталитаризм, основанных на голой силе, а не на законе.

Проблема возможности и допустимости чрезвычайного права тесно связана с вопросом об управляемости общественными процессами в условиях кризисов и переходных состояний. При экстремальной ситуации сужаются возможности не только права, но и государственной власти повлиять на стабилизацию возникших общественных отношений. Мировая история знает множество случаев, когда кризисы приводили к хаосу, гражданским войнам, переворотам, революциям и восстаниям, а власть оказывалась неэффективным инструментом разрешения возникшей ситуации.

Однако В.В. Сорокин убедительно доказал, что и в переходный период сохраняется управляемость и право имеет достаточный потенциал для упорядочения конфликтных отношений. Ученый утверждает: «переходное состояние общества не является неправовым, хотя в переходный период правовой порядок не является абсолютным в силу вероятностного характера развития правовой системы и возрастания в ней процессов дезорганизации... отмечая своеобразие признаков права в условиях переходности, представления о неизбежной в переходный период неполноценности права можно признать односторонними. Правовое регулирование в переходных условиях не знает перерывов и не заменяется полностью произволом реформаторских и иных социальных сил. Без права невозможно вернуть

жизнь общества в нормальную колею, не говоря уже о создании новых социальных форм»¹.

Причем степень эффективности властных институтов и позитивного права зависит от концептуальной основы и ценностных ориентаций власти и общества, авторитета и силы власти и закона в глазах общества. Именно чрезвычайное и переходное право играет очень существенную роль в оформлении перехода, сохранении порядка и установления стабильной основы для жизни общества. Неправовой характер перехода от одного строя к другому вполне обоснованно отвергается В.В. Сорокиным как разрушительный, опасный и не имеющий фактических доказательств. Напротив, при смене общественно-политического строя, реформаторы пытаются обеспечить преемственность с помощью опоры на закон, создание легальных основ для своей деятельности.

Конечно, утверждать, что государству и праву подконтрольны все отношения, возникающие в чрезвычайных условиях, нет никаких оснований. Даже при нормальном ходе общественного развития далеко не все отношения прогнозируются и подвергаются государственно-правовому воздействию. В чрезвычайных обстоятельствах степень беспорядка, хаоса в общественной жизни возрастает, а управленческий и регулятивный потенциал государственно-правовых институтов уменьшается. Но это не означает, что государство и право оказываются неэффективными и излишними в таких условиях. Напротив, государственно-правовые механизмы и средства оказываются одними из наиболее востребованных в критических обстоятельствах, когда общество само не может справиться с экстремальными событиями и нуждается во внешней поддержке и организации.

В целом, само появление государственности и права есть результат экстремальных условий жизни человеческого сообщества. Согласно

¹ Сорокин В.В.. Теория государства и права переходного периода. – Барнаул: ОАО «Алтайский полиграфический комбинат», 2007. – С. 460-461.

кризисной концепции, которая весьма доказательна, на известной степени исторического развития суровые климатические условия привели к ограниченности ресурсов и поставили вопрос о выживании человечества. Именно необходимость распределения ресурсов и задача по выживанию общества привели к появлению государства и права как средств организации общества в критических условиях.

Как отмечал А.Б. Венгеров, «10-12 тыс. лет назад возникли экологические кризисные явления, которые, по мнению некоторых ученых, угрожали существованию человечества как биологического вида. Произошли неблагоприятные изменения климата, началось вымирание мегафауны (мамонтов, шерстистых носорогов и др.), бывшей основным источником питания человека в некоторых районах. Человечество ответило на эти кризисные явления переходом к новому способу существования и воспроизводства – к производящей экономике, произошла «неолитическая революция»¹. Вслед за этими кризисными событиями появляется необходимость в возникновении государства для распределения ограниченных ресурсов, организации обороны от нападений, защиты населения от неурожая, климатических катаклизмов и т.п.

Кризисная теория происхождения государственности является еще одним весомым доказательством того, что государственно-правовое регулирование в экстраординарных обстоятельствах, угрожающих безопасности общества, необходимо и возможно. При этом, заранее определить средства и пути преодоления кризиса практически невозможно. Но и запрещать экстраординарные действия власти и закона в таких условиях недопустимо с точки зрения необходимости самосохранения общества. Иных путей по выходу из кризиса у общества, как правило, не оказывается.

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М.: Юриспруденция, 2000. – С.89.; Алексеев К. П., Першиц А. И. История первобытного общества. – М., 1990; Дробышевский С.А. Политическая организация общества и право как явления социальной эволюции. – Красноярск: КрасГУ, 1995.

Поскольку кризисные процессы в развитии общества неминуемо влекут за собой использование государством различных чрезвычайных средств управления, резонансен вопрос о юридической природе используемых чрезвычайных мер. Думается, что используемые для разрешения чрезвычайных ситуаций меры можно поделить на 3 группы в зависимости от их правовой природы:

- правовые чрезвычайные меры, которые используются на основании и в строгом соответствии с нормами права (издание нормативных и индивидуальных правовых актов и т.п.);

- неправовые (организационные) чрезвычайные меры, которые не противоречат закону и предполагают организационно-распорядительную и идеологическую деятельность государства по разрешению кризисных явлений (выделение материальных и технических средств для преодоления чрезвычайной ситуации, подбор и комплектование кадров чрезвычайных органов, информационная подготовка населения и т.п.);

- антиправовые чрезвычайные меры, которые вступают в противоречие с юридическими нормами (применение вооруженных сил для подавления сепаратизма, использование насилия с превышением полномочий и т.п.).

Для обоснования необходимости чрезвычайных полномочий государства в экстремальных ситуациях на рубеже XIX – XX вв. стала формироваться доктрина «исключительного положения»¹. По смыслу данной доктрины в обычных, нормальных условиях государство должно действовать в строгом соответствии с законом. Принципы правового государства, в том числе господство права и верховенство закона, являются нерушимыми для стабильного общества. В ситуации, когда обществу угрожают социальные или природные катастрофы и для водворения порядка, недостаточно обычных средств управления на основе закона. Тогда допускается

¹ Гессен В.М. Исключительное положение. – СПб., 1908

использование государством экстраординарных мер, выходящих за пределы закона.

«Исключительное положение» является единственным основанием отступления от закона и принципов правового государства ради спасения общества и государства¹. 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, в сущности, формируется 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 контролировать тотально общественную жизнь. Только детальное юридическое определение оснований, пределов и полномочий в чрезвычайных условиях может предотвратить превращение государства в машину для насилия и подавления.

Интересную точку зрения высказывает И.А. Исаев, анализируя концепцию «государственного интереса» и «чрезвычайного законодательства» в контексте европейской философии права Нового Времени. Ученый отмечает, что для суверенной власти вполне естественна ситуация использования экстраординарных мер и даже нарушения закона ради обеспечения государственного интереса. Диктатура есть форма проявления своеобразной трансцендентной сущности власти. При диктатуре закон уступает место факту, обстоятельствам, а управление обществом становится не механической работой, а искусством. По сути дела правление на основе закона сменяется управлением с помощью «ручных механизмов».

¹ Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. – М., 1911.

Фактически И.А. Исаев поддерживает не только допустимость диктаторских, чрезвычайных дел, но и даже выступает за их неизбежность и необходимость. Он пишет: «Чрезвычайная ситуация порождает чрезвычайное положение, особый правовой порядок возникает, когда уже имеет место определенный фактический порядок. Власть в строительстве порядка опережает закон, который выступает как надстройка над фактическими отношениями: «свет» и «тьма» меняются местами, и закон становится отражением факта и исторической текучести. Только в чрезвычайной ситуации власть может продемонстрировать все свои настоящие возможности, поэтому только в эти моменты она по-настоящему суверенна»¹.

Особое мнение на роль права в «исключительных обстоятельствах» высказывал один из теоретиков, обосновывавших необходимость чрезвычайных мер, – немецкий юрист первой половины XX в. Карл Шмитт. К. Шмитт доказывал, что право применимо только к нормальным ситуациям и отношениям, но в случаях разрывов преемственности в развитии, экстремальных ситуаций право оказывается непродуктивным и бессильным. Существующие акты чрезвычайного законодательства в любом случае исходят из представления о нормальной ситуации. Причем, по мысли немецкого юриста, наличие закона скорее сковывает государство и народ для принятия необходимого, творческого решения в критических обстоятельствах.

Шмитт пришел к выводу, что не закон обеспечивает преодоление исключительной обстановки, а волевое решение нации, основанное на традициях, историческом прошлом, культурных детерминантах. Причем такое решение показывает разрыв между существовавшими и вновь формируемыми правовыми нормами. С течением времени экстраординарная норма становится постоянным правилом. При этом именно таким путем,

¹ Исаев И.А. Государственный интерес и чрезвычайное положение: диктатура как искусство управления // История государства и права. – 2013. № 8. – С. 6.

через исключительные обстоятельства, и развивается право. Сначала перестает работать старый закон, а государство вырабатывает новое правило, адекватное возникшей угрозе. Потом такое правило превращается в постоянный закон.

Исследователь творчества К. Шмитта А.Г. Дугин отмечает: «Во французской юридической школе последователей Карла Шмитта был выработан специальный термин «десизионизм», от французского слова «decision», «решение». «Десизионизм» главный акцент ставит именно на «исключительных обстоятельствах», так как в это мгновение нация, народ актуализирует и свое прошлое и предопределяет свое будущее в драматической концентрации настоящего момента, где воедино сливаются три качественные характеристики времени – сила истока, из которого «исшел» в историю народ, воля народа, обращенная в будущее, и утверждение «здесь и теперь», где в высшем напряжении ответственности народ схватывает и обнажает свое «Я», свою самоидентичность»¹.

Таким образом, критика чрезвычайного правового регулирования проводится на основании двух аргументов:

- 1) чрезвычайный правовой режим расширяет властные полномочия государственной власти и угрожает нарушением прав и свобод человека и гражданина, установлением авторитарных или тоталитарных режимов;
- 2) возможности правового регулирования в экстремальных условиях сведены к минимуму, поскольку предвидеть развитие чрезвычайной ситуации заранее невозможно.

Признавая наличие в такой критике известной доли истины, следует отметить, что аргументы в пользу правового регулирования в чрезвычайных обстоятельствах все-таки более весомы.

¹ Дугин А.Г. Консервативная революция. – М.: Арктогея, 1994. – С. 46.

Во-первых, соображения самосохранения общества и государства вынуждают прибегать к исключительным мерам, вводить ограничение частных интересов в пользу государственных и общественных. Известный правовед Блунчли еще в XIX в. писал: «Государство есть существо столь высокого порядка, что сохранение его существования, забота о котором составляет первую обязанность правительства, может, в крайнем случае, оправдывать нарушение индивидуальных прав и отступление от обычного порядка. Когда дело идет действительно о спасении государства и когда это спасение невозможно без нарушения существующих прав отдельных лиц или даже целых классов населения, правительство не может и не должно, щадя эти права, обрекать государство на гибель: непреклонно следуя принципу – воля народа есть высший закон, оно должно сделать все, что необходимо для сохранения и спасения государства. Для того, чтобы спасти корабль во время бури, искусный капитан без колебания предоставляет имущество своих пассажиров на произвол бушующих волн; чтобы доставить армии победу в сражении или обеспечить ей благополучное отступление, полководец решается подвергнуть верной гибели отдельные батальоны, если это – единственное к тому средство. Государственный муж, правитель не может поступить иначе в том случае, когда государство является в крайней опасности»¹.

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).

¹ Bluntschli. Fllgemeines Staatsrecht. – Munchen, 1863. – P. 112-113.

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. Совершенно верно на необходимость юридической проработки механизма чрезвычайного положения указывает В.В. Сорокин: «Представляется крайне важным определить те основания, которые правомерно вызывают необходимость объявления чрезвычайного положения. Ограничивать оправданность чрезвычайных акций эфемерной «защитой национальных интересов» либо соображениями восстановления порядка недопустимо. Поскольку морально-этических ограничений государственного насилия явно недостаточно, необходимо наличие конкретных законодательных ограничений – перечень оснований введения чрезвычайного положения должен быть изложен в конституционном законе в исчерпывающем виде»¹.

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, чем вовсе оставлять внеправовое поле для деятельности государства в экстраординарных обстоятельствах. Вне закона деятельность государства не имеет никаких 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,

¹ Сорокин В.В.. Теория государства и права переходного периода. – Барнаул: ОАО «Алтайский полиграфический комбинат», 2007. – С. 68.

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»¹.

Необходимость специального и продуманного законодательства о чрезвычайном положении – есть одно из средств предотвращения установления диктатуры, но не панацея от нее. В конце концов, использование чрезвычайных мер не во вред, а на пользу зависит не от закона, а от политической культуры государственной элиты. Верно отмечает А.В. Грязнов, что «отвечающий международным принципам и социально-приемлемый «чрезвычайный закон» – необходимое, но недостаточное условие сохранения в экстремальной ситуации демократического, конституционного правопорядка. Многие зависят от позитивной политической воли государства, так как, образно говоря, институт чрезвычайного положения – это скальпель социальной хирургии, которым можно творить и добро, и зло. И как врач, ведомый клятвой Гиппократова, глава государства, идя на духовный компромисс при использовании исключительных мер, должен, по выражению русского патриота-мыслителя И.А. Ильина, прислушиваться к голосу совести. Ибо, как отмечает философ, «правитель или воин с заглушенной или извращенной совестью не нужны никому – ни делу, ни людям, ни Богу; это уже не правитель, – а тиранствующий злодей; это не воин, – а мародер и разбойник»².

Для того, чтобы избежать такого внеправового насилия и уберечь общество от насилия необходимо заранее четко определить в законодательстве условия и пределы использования чрезвычайного правового регулирования. Так, опыт использования чрезвычайных мер в России начала 1990-х гг. показал, что использование вооруженных сил для

¹ Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. – СПб., 1903. – С. 178.

² Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. – 1994. № 6. – С. 43.

разрешения политических конфликтов внутри страны чревато необоснованным насилием и жертвами, не устранением конфликта, а его эскалацией. Кроме того, введение войск на территории Чеченской Республики, Северной Осетии, Ингушетии без объявления чрезвычайного положения и соблюдения процедуры не только обостряло конфликты, но и создавала почву для произвола, злоупотребления полномочиями, применения военной силы к гражданскому населению.

В странах, где проведен в жизнь принцип разделения властей, опасно предоставлять главе государства право на создание чрезвычайного законодательства. Как орган исполнительной власти, глава государства в экстремальной ситуации будет действовать на основании собственных актов. Контроль же за главой государства в такой ситуации невозможен. Прав был Н.М. Коркунов, который в конце XIX в. писал о том, что «издание чрезвычайного указа есть, собственно правонарушение, оправдываемое только требованиями необходимости. Устанавливаемые ими меры могут быть по праву установлены только законодательным актом»¹.

Поэтому целесообразнее было бы то, что принятие чрезвычайного законодательства – есть прерогатива высших законодательных (представительных) органов, которые тем самым ограничивают властные полномочия исполнительной власти и контролируют действия правительства.

На наш взгляд следует согласиться с позицией А.Н. Домрина, который рассматривает конституционное закрепление условий применения чрезвычайных мер как гарантию от произвола администрации: «Включение соответствующих норм в тексты Основных законов, регламентация на уровне конституционных требований являются как одной из правовых гарантий предотвращения или нейтрализации кризисных социальных явлений либо ликвидации последствий природных катаклизмов, так и мерой,

¹ Коркунов Н.М. Указ и закон. – СПб., 1894. – С. 272.

направленной против возможного злоупотребления исполнительной властью своими дискреционными полномочиями, служит гарантией обеспечения основных политических, экономических и социальных прав и свобод граждан (а в Федеративных государствах – и прав субъектов Федерации) в период чрезвычайного положения»¹.

В международной практике сформировались правила, с помощью которых возможно разграничение реального чрезвычайного положения от иных ситуаций, при которых власть фактически становится диктаторской и ущемляет прав граждан под видом преодоления кризисных обстоятельств. В качестве критерия чаще всего используются «Минимальные стандарты норм об основных правах человека при исключительном положении», принятые в 1948 на Парижской конференции Международной ассоциации юристов.

Используя данные критерии и следуя зарубежным разработкам, А.В. Грязнов предлагает выделить следующие состояния:

- реальное классическое чрезвычайное положение, при котором действительно имеются фактические чрезвычайные обстоятельства и производится объявление и уведомление мировой общественности;
- фиктивное чрезвычайное положение, когда отсутствуют фактические чрезвычайные обстоятельства, но происходит формальное объявление и уведомление об этом мировой общественности;
- реальное чрезвычайное положение, когда при наличии чрезвычайных обстоятельств не производится объявление и уведомление;
- «узаконенное» чрезвычайное положение, в рамках которого объявляется о прекращении чрезвычайного положения, отсутствуют чрезвычайные обстоятельства, но происходит придание чрезвычайным мерам статуса постоянно действующих;

¹ Домрин А.Н. Конституционный институт чрезвычайного положения в зарубежных странах: на примере Великобритании и Индии. Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1992. – С. 9.

- «обычные репрессии», при котором отсутствуют и чрезвычайные обстоятельства и объявление о чрезвычайном положении, а фактически власть проводит комплекс мер по произвольному и незаконному ограничению прав и свобод человека и гражданина¹.

В качестве особого рода чрезвычайного положения можно выделить тот случай, когда чрезвычайные органы управления образуются без достаточных правовых оснований, но в целях обеспечения безопасности общества. В качестве наиболее интересного примера можно указать на образование в 1991 г. в СССР Государственного комитета по чрезвычайному положению СССР, который поставил своими целями сохранение СССР и стабилизацию политической и экономической ситуации в стране. В данном случае чрезвычайные меры рождались как следствие кризисной ситуации, в самой жизни, без юридической основы².

Таким образом, 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 и может быть квалифицировано как правонарушение. Но право на правонарушение в чрезвычайной ситуации – вынужденное зло, дающее основу для восстановления 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. Однако при этом всегда сохраняется риск выхода за пределы предоставленных возможностей и полномочий, совершения правонарушения. Но, без такого риска невозможно гарантировать сохранение более высоких ценностей, чем формальное соблюдение закона.

¹ Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. – 1994. № 6. – С. 33-43.

² Постановления № 1, 2 Государственного комитета по чрезвычайному положению СССР // Правда. 20 августа 1991 г.

В позитивном праве не только должно содержаться указание на право государственной власти выходить за пределы закона и прибегать к чрезвычайным мерам, но должны устанавливаться и четкие требования к основаниям, условиям, процедуре, срокам введения чрезвычайного положения, определяться полномочия чрезвычайных органов. В противном случае деятельность государства будет угрожать внеправовыми и насильственными мерами, нарушением гражданских прав, установлением диктатуры.

1.3. Соотношение чрезвычайного правового регулирования с иными правовыми категориями

Категория «чрезвычайное правовое регулирование» для уточнения содержания требует соотношения с иными, смежными правовыми категориями, к которым следует отнести:

- чрезвычайный правовой режим;
- исключительное положение и исключительное правовое регулирование;
- экстраординарное правовое регулирование;
- чрезвычайное законодательство;
- чрезвычайное право;
- осадное положение;
- военное положение;
- правовое регулирование в кризисных ситуациях.

Причем следует учитывать, что наименование чрезвычайного положения неодинаково в мировой практике. Самым распространенным является понятие «чрезвычайного положения», подавляющее большинство стран мира использует данное наименование. Весьма широко используются

иные термины для обозначения чрезвычайного положения. Так, П.А. Смирнов приводит следующие наименования чрезвычайного положения, известные в зарубежной практике: осадное положение (Аргентина, Бразилия, Бельгия, Греция, Франция и др.), военное положение (Великобритания, Индия, Россия, Габон, Нидерланды и др.), состояние войны (Бельгия, Италия и др.), состояние высокой бдительности (Нидерланды), состояние общественной опасности (Италия), состояние напряженности (ФРГ), состояние обороны (Финляндия, ФРГ и др.), состояние готовности (Габон). Сам автор придерживается широкого взгляда на чрезвычайный правовой режим, который включает в себя все названные разновидности экстраординарных правовых режимов¹.

I. 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 понятию². 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-видимому прав Е.С. Калина, который отмечает два значения термина «чрезвычайный правовой режим». Ученый пишет: «Целесообразно различать, с одной стороны, понятие режима чрезвычайного положения в узком, специальном смысле – как разновидность экстраординарного режима,

¹Смирнов А.П. Понятие чрезвычайного и военного положений в законодательстве России и зарубежных стран // Правоведение. – 2005. № 2. – С. 165.

² Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / Под ред. С.П. Щербы. – М.: Юрлитинформ, 2006.

т.е. особого правового режима жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организациями, а также функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, где возникла угроза безопасности и которая признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военных действий, и, с другой стороны, понятие режима чрезвычайной ситуации в широком смысле, охватывающее, по существу, целую совокупность правовых режимов, как экстраординарных, вступающих в действие при наступлении чрезвычайной ситуации, так и ординарных, действующих в обычной обстановке, но в связи с деятельностью, характеризующейся повышенным риском чрезвычайной ситуации. В состав такой совокупности правовых режимов, объединенных вокруг понятия и феномена чрезвычайной ситуации (как реальной, так и возможной), включаются режимы с различными носителями – территориальные режимы (например, военное положение, карантин и др.), объектовые режимы (например, режим объекта атомной энергетики), режимы обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность (например, режимы отравляющих веществ, радиоактивных материалов и др.), функционально-деятельностные режимы (например, режим деятельности органов МЧС России, противопожарный режим и др.)»¹.

Кроме того, чрезвычайное правовое регулирование характеризует процесс правового воздействия на кризисные общественные отношения, тогда как чрезвычайный правовой режим отражает юридическое положение субъектов и объектов, вовлеченных в чрезвычайную ситуацию. По сути дела чрезвычайный правовой режим показывает процесс чрезвычайного правового регулирования с точки зрения тех ограничений, которые претерпевают субъекты права, прежде всего, граждане и организации.

¹ Калина Е.С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве // Административное право и процесс. – 2011. № 12. – С. 34.

Такой взгляд на чрезвычайный правовой режим имеет и юридическое выражение. В соответствии с ч. 1 ст. 1 ФКЗ «О чрезвычайном положении», под чрезвычайным положением понимается вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей¹.

Самой распространенной точкой зрения на правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях является та, согласно которой чрезвычайное правовое регулирование представляет собой специфический вид правового режима.

Следует сразу же оговориться, что категория «правовой режим» далеко неоднозначна в правовой науке. Как справедливо отмечает ряд исследователей, все основные подходы к понятию правового режима можно объединить в четыре группы.

1. Правовой режим понимается как специальный режим определенного объекта, обеспеченный нормами права и совокупностью правовых средств².

¹ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (в ред. 07.03.2005 г. № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

² Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. – М., 1987. – С. 258.

Такой подход широко распространен в науке и законодательстве, когда используются выражения «правовой режим недвижимости», «правовой режим земель», «правовой режим объекта атомной энергетики» и т.п.

2. Правовой режим как порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, которые характеризуют особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создают особую направленность правового регулирования¹.

3. Правовой режим как результат правового регулирования, сложившийся правопорядок в результате применения особого набора правовых средств, обеспечивающий нормальное функционирование общественных отношений².

4. Правовой режим понимается как «особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»³.

По существу, последней позиции придерживается Г.С. Беляева, предлагая следующее определение правового режима: «это особый порядок правового регулирования общественных отношений, основанный на определенном сочетании правовых средств и способов правового регулирования, гарантий и принципов, создающий благоприятные (неблагоприятные) условия для удовлетворения интересов субъектов права и направленный на достижение оптимального социально-значимого результата»⁴.

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

² Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. – М., 1985. – С. 123.

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

⁴ Беляева Г.С. Правовой режим в общетеоретическом измерении. – М.: Юрлитинформ, 2013. – С. 40.

При всем различии приведенных подходов, очевидно, что ими в той или иной мере отражаются различные аспекты правового режима. На наш взгляд, основными чертами правового режима являются:

- правовой режим предполагает создание определенного порядка, состояния в общественных отношениях;
- правовой режим вводит особый, отличающийся от обычного порядка, механизм правового регулирования определенной области общественных отношений в силу их особой значимости;
- правовой режим выражается в комплексе специфических правовых средств;
- правовой режим имеет правовое опосредование через нормы права;
- правовой режим влечет улучшение или ухудшение статуса субъектов права.

На наш взгляд, правильнее было бы выделять 2 аспекта в использовании термина правовой режим:

- динамический аспект, когда речь идет о процессе применения правового режима как совокупности правовых средств на общественные отношения;
- статический аспект, когда правовой режим обеспечивает достижение желаемого социального состояния, отражает наличный правопорядок.

В юридической науке предлагается множество подходов к классификации правовых режимов:

- в зависимости от сферы правового действия: частноправовые и публично-правовые¹;
- по предмету правового регулирования: конституционные, гражданско-правовые, административные и др.;
- по юридической природе: материальный и процессуальный;
- по содержанию: хозяйственный, валютный, таможенный и др.;

¹ Беляева Г.С. Правовой режим в общетеоретическом измерении. – М.: Юрлитинформ, 2013. – С. 148-177.

- кругу лиц: режим вынужденных переселенцев, иностранцев, международных организаций и др.;
- по функциям права: режим особого регулирования и режим особой охраны;
- по форме выражения: законный или договорный;
- по уровню введения: федеральный, региональный, местный и локальный;
- по сфере использования – внутригосударственный и международные;
- по объекту охраны: правовой режим лесов, атмосферного воздуха, земель и т.п.¹;
- по соотношению стимулов и ограничений в правовом регулировании выделяются стимулирующие (основанные на преимуществах) или ограничивающие правовые режимы².

Следуя приведенным классификациям, чрезвычайный правовой режим можно отнести к категории публично-правовых, комплексных, внутригосударственных, ограничивающих режимов и режимов особой охраны. В юридической литературе бытует мнение, что чрезвычайный режим является административно-правовым режимом³. Однако, в силу широты предмета чрезвычайного права, универсальности чрезвычайных правовых средств, режим чрезвычайного положения следует отнести к комплексным правовым режимам.

Как ранее отмечалось, термин «чрезвычайный правовой режим» используется в двух значениях:

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. – 1996. № 1. – С. 21.

² Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. – 2001. № 9. – С. 19-22.

³ См.: Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. – М.: Щит-М, 2000.; Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права // Черные дыры в российском законодательстве. – 2002. № 4. – С. 320-342.; Гущин В.В. Чрезвычайное положение: административно-правовой аспект. – М.: ВНИИ МВД, 1996.

Во-первых, в узком смысле чрезвычайный режим – это режим, используемых в условиях социально-политических, природных или техногенных чрезвычайных ситуаций¹.

Во-вторых, в широком смысле чрезвычайный правовой режим – обобщенная категория для совокупности экстраординарных правовых режимов².

По нашему мнению, второй подход более обоснован, поскольку дает возможность синтетического, универсального охвата всех экстраординарных режимов правового регулирования. Общая концепция экстраординарных правовых режимов позволит системно обеспечивать правовое регулирование в экстремальных условиях, готовить как общие, так и частные рекомендации для совершенствования законодательства в сфере чрезвычайного правового регулирования.

Своеобразие чрезвычайного правового режима выражается в следующем.

1. Целью применения чрезвычайного правового режима является обеспечение безопасности общества и государства, стабилизация ситуации в кризисных обстоятельствах;

2. Основанием – юридическим фактом – введения чрезвычайного правового режима является чрезвычайная (кризисная) ситуация.

В российском законодательстве до сих пор нет единого подхода к пониманию чрезвычайных ситуаций. Так, ФКЗ «О чрезвычайном положении» и ФЗ «О защите населения от чрезвычайных ситуаций» используют категорию «чрезвычайная ситуация» в узком смысле. В то же время, в ФКЗ «О чрезвычайном положении» используется и иное основание

¹ Григорьев В.Н. Правовой режим чрезвычайного положения // Правоведение. – 1991. № 2. – С. 87-91.

² Конов В.А., Лебедь С.В. Международное право и режим чрезвычайного положения: проблемы обеспечения прав человека в условиях внутренней напряженности. – М., 2003. – С. 7-8.

введения чрезвычайного положения – события социально-политического и криминогенного характера.

Кроме того, отдельное правовое регулирование осуществляется в отношении таких экстремальных обстоятельств как военные угрозы, акты терроризма, опасные объекты, зоны экологических бедствий и т.п.

Полагаем, что наиболее общей категорией можно считать понятие кризисной (экстраординарной или экстремальной) ситуации, которое охватывает 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.

Такие авторы как И.Л. Петрухин, А.В. Грязнов предлагали провести дифференциацию правового регулирования в условиях природных, техногенных чрезвычайных ситуаций и ситуаций социальных конфликтов¹. По мнению И.Л. Петрухина, следует ввести режим «национального или регионального бедствия», обусловленного именно природными и техногенными катаклизмами². Но, как справедливо указывается специалистами, вряд ли можно провести строгое различие в правовом регулировании в этих двух ситуациях. Характер вводимых ограничений,

¹ Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. – 1994. № 6. – С. 42.

² Петрухин И.Л. Правоохранительные органы в условиях социального бедствия, вызванного природными, техногенными и биологическими факторами // Право и чрезвычайные ситуации. – М., 1992. – С. 116-117.

применяемых правовых средств, в том и другом случаях будет приблизительно одинаковым.

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

3. Режим чрезвычайного правового положения выражается в использовании следующей совокупности правовых средств:

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

4. Режим чрезвычайного правового режима проявляется в сужении правового статуса граждан и организаций и расширении компетенции и дискреционных полномочий органов государственной власти и должностных лиц.

5. Режим чрезвычайного положения носит временный или, вернее, ситуативный характер.

Следует согласиться с позицией В.Б. Рушайло, который относит режим чрезвычайного положения к ситуативным режимам¹. Действительно, режим чрезвычайного положения, хотя и может устанавливаться на время, зависит не от временного фактора, а от развития ситуации. Режим чрезвычайного положения может завершиться как до истечения срока, так и значительно позже. Так, в Северной Осетии и Ингушетии режим чрезвычайного положения продлялся в течение 2 лет. Потому, правильнее данный режим считать ситуативным и, возможно, отказаться от установления временных рамок чрезвычайного правового регулирования, привязав его действие к наличию (отсутствию) чрезвычайной ситуации.

¹ Рушайло В.Б. К вопросу о теории административно-правового режима // Современное право. – 2003. № 8. – С. 22-26.

6. Режим чрезвычайного положения ограничен строгими локальными пределами.

7. Режим чрезвычайного положения носит крайне неблагоприятный для субъектов права характер и связан с существенными правоограничениями, иногда достигающими максимального предела

Чрезвычайный правовой режим классифицируется на следующие виды по основаниям, характеру ограничений, источникам регулирования, объектам охраны:

1. Чрезвычайный правовой режим в собственном смысле;
2. Режим военного положения;
3. Режим контртеррористической операции;
4. Режим чрезвычайной ситуации;
5. Режим охраны различных особо опасных объектов, животных, растений (правовой режим атомной электростанции, карантин и т.п.).

Несмотря на существование ряда различий между режимом контртеррористической операции и чрезвычайным режимом, очевидно, что по своим характеристикам данный правовой режим связан с использованием чрезвычайного правового регулирования¹:

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

- территория операции ограничена 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;

¹ 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.

Так, ст. 11 ФЗ «О противодействии терроризму» предусматривает ряд ограничений правового статуса граждан и организаций, в том числе удаление физических лиц с отдельных участков местности, введение контроля телефонных переговоров и иной информации, приостановление оказания услуг связи и др., которые ведут к ограничению свободы передвижения, слова, права на неприкосновенность частной жизни и др.

Примечательно, что режимы чрезвычайного положения и контртеррористической операции могут вводиться по одним и тем же основаниям – террористические акты. Причем процедура введения режима контртеррористической операции значительно проще, чем введение режима чрезвычайного положения. Контртеррористическая операция может быть введена руководителем территориального органа ФСБ, тогда как чрезвычайное положение вводится Президентом РФ с последующим утверждением в Совете Федерации. Таким образом, возникает опасность подмены режима чрезвычайного положения режимом контртеррористической операции. Такую угрозу необходимо устранить, подчинив ситуации террористической угрозы одному режиму. Более подходящим с точки зрения ограничения прав и свобод, процедуры и эффективности чрезвычайных мер является режим чрезвычайного положения.

Следует согласиться с позицией Д.К. Норова по этому вопросу, который пишет: «а не появилась ли опасность подмены правового режима чрезвычайного положения правовым режимом КТО, когда для их введения имеются одни и те же основания? Тем более что в п.3. ст. 12 ФЗ «О противодействии терроризму» закреплено, что, если для проведения КТО требуются значительные силы и средства и она охватывает территорию, на которой проживает значительное число людей, руководитель ФСБ России

уведомляет о введении режима КТО и о территории, в пределах которой она проводится, Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания, Генерального Прокурора РФ и при необходимости иных должностных лиц. С какой целью указанные лица уведомляются, в Законе не говорится. Думается, что этот пробел, в том числе в отношении значительного числа граждан и территории, должен быть ликвидирован путем указания конкретных мотивов уведомления и цифр. Представляется, что в таких случаях, очевидно, должен ставиться вопрос о возможности и целесообразности введения на данной территории чрезвычайного положения, а в ее границах и проведения КТО»¹.

Более того, представляется справедливым предложение М.А. Громова о необходимости специального правового регулирования введения режима контртеррористической операции путем принятия особого закона². Существующий закон о противодействии терроризму весьма абстрактно, нечетко и размыто определяет введение указанного режима. К тому же, закону неизвестны ситуации установления такого режима на всей территории Российской Федерации. Тем более, что в 2007 г. был фактически введен режим контртеррористической операции на всей территории Российской Федерации в связи с возникновением угрозы терроризма на транспорте

Примечательно, что в российском праве проводится различие между режимом военного положения как своеобразного административно-правового режима при наличии военных угроз и ситуацией военного времени³. Кстати, такое же разделение военного положения и состояния

¹ Норов Д.К. Соотношения содержания правовых режимов чрезвычайного положения и контртеррористической операции в Российской Федерации и Республике Таджикистан // Международное публичное и частное право. – 2011. № 1. – С. 38.

² Громов М.А. Чрезвычайные правовые режимы в системе административно-правовых режимов // Российский следователь. – 2008. № 1. – С. 36-38.

³ Бондаренко Д. Режим военного положения как особый правовой режим и цели его введения // Закон и право. – 2004. № 3. – С. 35-37.

войны (военного времени) предусмотрено Малой Конституцией Польши 1992 г¹.

По нашему мнению, существующее законодательство, позволяет считать военное время в качестве еще одного специфического вида чрезвычайного режима, при котором производится максимальное ограничение прав и свобод человека и гражданина, государство переходит с гражданского на военное управление, вводятся новые обязанности, запреты, ограничения, меры принуждения и ответственности². В сущности, военное время регламентируется разрозненной массой нормативных правовых актов, включающих Закон «Об обороне», УК РФ, закон «О статусе военнослужащего» и др. Считаю необходимым предусмотреть в специальном законе возможность введения военного времени как правового режима с сопутствующими характеристиками: органами управления, порядком введения и отмены, ограничения прав и свобод, возлагаемых обязанностей, ответственности и т.п.³.

Еще одним обсуждаемым в юридической литературе вопросом является проблема института федерального вмешательства (интервенции) как самостоятельного вида экстраординарных правовых режимов⁴. Так, М.С. Басиев рассматривает федеральное вмешательство в качестве чрезвычайного механизма обеспечения конституционного правопорядка: «Федеральное вмешательство – это чрезвычайный механизм воздействия федеральных органов государственной власти на ситуацию в субъекте федерации в случае

¹ Трещетникова Н.Ю. Правовые институты чрезвычайного режима в Польше // Право и экономика. – 1997. № 3. – С. 44-49.

² Федоров В.А. Правовой институт исключительного (военного) положения в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2003.

³ Громов М.А. О понятии «чрезвычайные правовые режимы», их виды и характеризующие признаки // Черные дыры в российском законодательстве. – 2008. № 2. – С. 274-275.

⁴ Нерсисян Г.Н. Генезис института федеральной интервенции в дореволюционной России // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2012. № 1. – С. 57-60.

ее отклонения от общегосударственного правопорядка, направленный на его восстановление»¹.

Федеральное вмешательство в мировой практике используется, как правило, в двух основных случаях:

- нарушение субъектами федерации федерального законодательства, совершение органами власти и должностными лицами субъектов федерации правонарушений, требующих внешнего вмешательства и обеспечение восстановления единого правового поля²;

- сепаратизм, угроза территориальной целостности в конкретных субъектах Российской Федерации³.

Таким образом, федеральное вмешательство в виде, например, прямого президентского правления, лишь частично пересекается с режимом чрезвычайного положения, когда речь идет о попытках отделения субъекта федерации, массовых беспорядках, создании вооруженных формирований для борьбы за самостоятельность, когда для преодоления сложившейся ситуации необходимы со стороны центрального правительства чрезвычайные меры управления. Федеральное вмешательство протекает в рамках так называемой федеративной ответственности и может иметь различные основания⁴.

Примечательно, что фактически в России такой режим федерального вмешательства применялся в течение 1990-х гг., но без должной юридической опоры, когда в субъектах РФ, где были попытки сепаратизма, появились незаконные вооруженные формирования. Еще в 1995 г. судья Конституционного Суда РФ Н.В. Витрук обоснованно квалифицировал

¹ Басиев М.С. Институт федерального вмешательства как чрезвычайный механизм обеспечения конституционного правопорядка на территории федеративного государства. – М., 2007. – С. 10.

² Барциц И.Н. Институт федерального вмешательства: перечень мер // Субъекты Российской Федерации. – М., 2000. – С. 41-50.

³ Фарукшин А.М. Институт федерального вмешательства: к вопросу об определении исходного понятия // Вестник академии экономической безопасности МВД. – 2008. № 3. – С. 46-50.

⁴ Барциц И.Н. Федеративная ответственность. – М., 1999.

принимаемые Президентом и Правительством меры как особый правовой режим восстановления конституционной законности. В своем особом мнении судья отмечал: «Представитель Президента и Правительства, доказывая правовую невозможность введения Президентом чрезвычайного или положения, признавал, что вводимый правовой режим являлся особым, самостоятельным видом, который он квалифицировал как режим восстановления основ конституционного строя, конституционной законности и правопорядка на территории субъекта Российской Федерации. Нечто подобное имеет место в мировой практике в виде так называемого «федерального вторжения». Однако подобное «вторжение» федеральных властей не может быть произвольным, оно должно иметь соответствующую конституционно-правовую основу. Такой конституционно-правовой основы на момент издания рассматриваемых Указом Президента и Постановлений Правительства в Российской Федерации не было»¹.

Анализ действующего законодательства позволяет выявить два важных момента:

во-первых, в российском праве до сих пор существует пробел относительно использования чрезвычайного режима в случае гражданской войны, попыток сепаратизма со стороны субъектов РФ, хотя такие попытки были и не исключены ситуации их возникновения в будущем;

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мерах по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166. «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности РФ, законности, прав, свобод и разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1832 «Об основных положениях военной доктрины РФ»//Собрание законодательства РФ. 17.08.1995. № 33. Ст. 3424.

во-вторых, для сохранения государственной целостности в таких случаях конституционное законодательство не позволяет использовать вооруженные силы, хотя они и использовались и используются на практике в борьбе с террористами, незаконными вооруженными формированиями.

По нашему мнению, данный пробел может быть устранен двумя способами:

- с помощью принятия специально закона о прямом президентском правлении в субъектах РФ, где возникла угроза сепаратизма и гражданской войны, позволяющего в строгих юридических пределах использовать вооруженные силы для восстановления территориальной целостности и борьбы с вооруженными формированиями;

- путем внесения изменений в закон о чрезвычайном положении с введением в нем института прямого президентского правления.

Как совершенно справедливо указывает И.И. Барциц, несмотря на невозможность использования вооруженной силы по российским законам, «события последних лет привели к использованию вооруженных сил в качестве средства реализации мер федеральной принуждения. Введение войск и военное принуждение как инструмент восстановления стабильности государственного управления на территории субъекта РФ не должны быть категорически исключены из арсенала мер федеративной ответственности». Он же отмечает, что в 2000 г. такой режим прямого президентского правления был введен в Чечне путем создания специальной администрации¹.

В отечественном законодательстве четко не проведено различие между режимом чрезвычайного положения и так называемым режимом чрезвычайной ситуации. Режим чрезвычайной ситуации вводится в случае чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и, как определено в законе, не предполагает ограничения прав и свобод граждан. В ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

¹ Барциц И.И. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. – 2001. № 5. – С. 21-30.

природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. предусмотрены даже уровни реагирования на чрезвычайные ситуации:

- режим повседневной деятельности;
- уровень повышенной готовности при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации;
- режим чрезвычайной ситуации при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации.

Такой режим якобы влечет только изменение порядка деятельности и обязанностей органов и лиц, уполномоченных обеспечивать безопасность граждан, организаций, общества и государства.

Однако анализ вводимых мер демонстрирует, что фактически вводятся ограничения прав и свобод человека и гражданина, но без соблюдения необходимых процедур и условий, характерных для режима чрезвычайного положения. Например, руководитель мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации вправе ограничивать доступ граждан и организаций к опасным территориям, что является ограничением на свободу передвижения. Возможно прекращение деятельности предприятий, что влечет ограничение права на предпринимательскую деятельность.

Не возражая против таких ограничений в целях безопасности, все-таки ФЗ «О защите населения от чрезвычайных ситуаций» следует четко определить возможные ограничения и порядок их введения. Тем более, что введение режима чрезвычайной ситуации предоставлено широкому кругу субъектов в зависимости от характера ситуации – предприятиям, органам местного самоуправления, субъектам Российской Федерации.

В определенном смысле возникают противоречия между двумя этими режимами. Нет четкой основы для их разграничения. По существу режим чрезвычайной ситуации может подменять чрезвычайное положение, когда это может быть выгодно исполнительной власти, чтобы избежать сложную процедуру обращения Президента РФ в Совет Федерации. Такая двусмысленная ситуация нуждается в исправлении.

Следует оговориться, что подобные положения о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина предусмотрены при введении уровней террористической угрозы Указом Президента РФ. В Указе Президента РФ «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятий дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства» определены три уровня террористической опасности:

- повышенный («синий») – при наличии неподтвержденной информации о реальной возможности совершения террористического акта;
- высокий («желтый») – при наличии подтвержденной информации о реальной возможности совершения террористического акта;
- критический («красный») – при наличии информации о совершенном террористическом акте либо о совершении действий, создающих непосредственную угрозу террористического акта¹.

При введении каждого из этих уровней террористической опасности применяются правоограничения, в том числе: усиление контроля на при досмотр граждан на транспорте, усиление контроля за регистрацией граждан по месту жительства и пребывания, усиление охраны определенных объектов, усиление контроля за перемещением транспортных средств и др.

Следует иметь ввиду, что при расширении компетенции властных органов одновременно сужаются юридические возможности иных субъектов права. Поэтому меры и ограничения, предусмотренные Указом Президента РФ, как и ФЗ «О противодействии терроризму», вводят ограничения в правовом положении личности и требуют четкого нормативного определения.

Наконец, из сферы правового регулирования практически выпало состояние угрозы для общественной безопасности. Действующее российское

¹ Указ Президента РФ «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства // Собрание законодательства РФ. 18.06.2012 г. № 25. Ст. 3315.

чрезвычайное законодательство рассчитано на уже возникшую чрезвычайную ситуацию, а не на ее предотвращение. Исключения составляют уровни готовности и реагирования, предусмотренные ФЗ «О защите населения от чрезвычайных ситуаций» и Указом Президента РФ «Об уровнях контртеррористической опасности». Однако данные документы:

- во-первых, имеют узкую сферу регулирования, поскольку охватывают террористическую угрозу и угрозу чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера;

- во-вторых, в этих актах указано на то, что вводимые меры готовности органов власти к возможным угрозам не могут ограничивать права и свободы граждан.

В результате, указанные режимы деятельности вряд ли способны серьезно повлиять на упреждение чрезвычайных угроз для национальной безопасности. Следовательно, необходим специальный правовой режим на случай предотвращения наступления кризисных ситуаций.

В этом плане заслуживает поддержки предложение В.Ю. Ухова о необходимости специального правового регулирования так называемого «особого положения». Указанный автор пишет: «Особое положение – временный, правовой режим деятельности органов государственной власти, вводимый на определенной территории в целях принятия неотложных мер по недопущению возникновения чрезвычайных обстоятельств введения чрезвычайного положения, предусматривающий ограничение отдельных прав и свобод граждан, а также возложения на них дополнительных обязанностей. Данный режим должен предшествовать введению чрезвычайного положения и является более «мягким» по сравнению с ним»¹.

Аналогичную позицию еще в 1992 г. высказывали Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов. По их мнению, для ряда ситуаций экстремального характера, хотя и

¹ Ухов М.Ю. Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. – Автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М., 2007. – С. 17.

необходимы чрезвычайные меры, но не существует острой потребности в использовании режима чрезвычайного положения, это те случаи, когда ситуации требуют неотложных мер, но не являются критическими. Естественно, что и вводимые правоограничения в таком особом режиме не являются такими же жесткими, как при установлении чрезвычайного положения. Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов пишут: «чрезвычайные меры, составляющие содержание особого режима, отличаются от правового режима чрезвычайного положения, во-первых, порядком, установления – по решению местных органов государственной власти и управления, во-вторых, по степени жесткости, объему правоограничений и характеру изменения управляющей подсистемы»¹.

Особое положение выражается в принятии органами власти неотложных и экстренных мер, не влекущих серьезного ограничения статуса личности. Примерами могут служить противопожарные меры, противопожарные и т.п. Сложившаяся ситуация влечет за собой лишь использование дополнительных экстраординарных мер, но не происходит коренного изменения управления и вмешательства в права и свободы человека и гражданина².

Очевидно, что необходимость в таком правовом режиме должна быть разрешена в законодательном порядке, позволяя применять государственной власти конкретные меры для преодоления кризисных ситуаций в экстренном порядке, не прибегая к более жестким правовым режимам.

В особую группу режимов можно выделить режимы зон экологического бедствия, а также режимы особо опасных объектов. Так, в ст. 57 ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривается возможность установления зоны чрезвычайной экологической ситуации для прекращения опасной для окружающей среды хозяйственной деятельности, которая

¹ Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Правовой режим чрезвычайного положения. – Екатеринбург, 1992. – С. 32.

² Маясов Д.Ю. Институт чрезвычайного (особого) правового режима // Право и государство. – 2011. № 1. – С. 148-152.

вводится Указом Президента РФ¹. Порядок установления такой ситуации определяется Приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ от 6 февраля 1995 г.².

Специфический режим правового регулирования имеют и объекты, которые создают потенциальную угрозу для безопасности общества и государства: объекты атомной энергетики, опасные производства (химическое, транспортная инфраструктура и т.п.). В законодательстве регламентируется порядок деятельности, охраны таких объектов и ликвидации последствий аварийных ситуаций³.

Деятельность государства и задачи права в сфере преодоления кризисных ситуаций, в целом, должны быть перенесены с ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на предупреждение, профилактику экстремальных ситуаций, особенно, в сферах, подконтрольных государству – в сфере возникновения кризисных ситуаций социального происхождения (межнациональные и межконфессиональные отношения, терроризм, военные угрозы, финансовый кризис и т.п.), а также техногенного характера, где многое зависит от соблюдения необходимых правил безопасности и проведения государственного надзора и контроля за опасными объектами и процессами. Сам законодатель исходит из первичности мероприятий по профилактике чрезвычайных ситуаций. В ряде нормативных правовых актов предупреждение кризисных ситуаций определено как принцип, цель, задача правового регулирования и деятельности государственных органов. Так, ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ...»

¹ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

² Приказ Министерства окружающей среды и природных ресурсов РФ от 6 февраля 1995 г. «Об утверждении Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации // Документ опубликован не был.

³ См: Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 141.; Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 12.02.2007. № 7. Ст. 837.; Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3588.

первостепенным принципом защиты населения от чрезвычайных ситуаций предусматривает их прогнозирование и предотвращение. Здесь особую роль играют воспитательные и идеологические меры по обучению населения навыкам, умениям и знаниям в сфере безопасности жизнедеятельности, а также подготовка граждан к действиям в условиях чрезвычайной ситуации.

Целиком и полностью на подготовке населения к жизнедеятельности в экстремальных ситуациях военного времени и природных или техногенных бедствий сконцентрирован ФЗ «О гражданской обороне».

Таким образом, 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 РФ следует отнести:

- чрезвычайный правовой режим;
- режим чрезвычайной ситуации;
- режим военного положения;
- режим военного времени;
- режим контртеррористической операции;
- режим особо опасных объектов.

К режимам, которые нуждаются в регламентации в отечественном законодательстве, нами отнесены режимы прямого президентского правления и особого положения.

Кроме того, чрезвычайный правовой режим можно рассматривать в качестве синонима чрезвычайного правового регулирования, что уже выше отмечалось в исследовании.

II. Термин «исключительное положение» скорее показывает основание для применения чрезвычайного правового регулирования – состояние угрозы для национальной безопасности. Исключительное положение – фактическая экстремальная ситуация, дающая государству право на введение чрезвычайных мер регулирования и управления.

Исключительное правовое регулирование пересекается по объему с чрезвычайным правовым регулированием. Можно сказать, что чрезвычайное правовое регулирование – один из видов исключительного правового регулирования, применяемого в кризисных ситуациях. Однако чрезвычайными средствами исключительное правовое регулирование не ограничивается¹.

В целом, как справедливо утверждает С.Ю. Суменков «исключения в праве», как это ни парадоксально, весьма распространенное правовое явление. Исключения из общих юридических правил – не редкость. Ученый, обосновывая необходимость исключений в праве, замечает: «наличие исключений в социальной сфере обусловлено несколькими тесно взаимосвязанными между собой факторами. Во-первых, объективной невозможностью управления обществом на основе абсолютно единых для всех его членов правил, имеющих в своей доминанте ограничивающий характер. Во-вторых, как следствие, необходимостью применения управленческих методов, учитывающих неповторимые личностные цели и потребности (естественно в рамках общественных), отражающих групповые и индивидуальные интересы и допускающие отступления от общих правил»².

Чрезвычайные правовые средства – юридические исключения в особых обстоятельствах – ситуациях угроз для безопасности общества и государства.

¹ Алешин В.В. Правовые основы использования исключительных правовых режимов в обеспечении безопасности Российской Федерации // Черные дыры в российском законодательстве. – 2006. № 2. – С. 201-213.

² Суменков С.Ю. Исключения в праве: теоретические основы, юридическая оценка, системный анализ. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. – С. 82.

Поэтому чрезвычайное правовое регулирование можно определить через исключительные правовые средства и считать данные термины как синонимичные, памятуя о том, что исключительные правовые меры являются более широкой категорией.

III. Категории «чрезвычайное правовое регулирование» и «экстраординарное правовое регулирование» можно использовать как взаимозаменяемые.

В буквальном смысле слова «чрезвычайный» и «экстраординарный» означают «выходящие за обычный порядок, сверхъестественные». Однако экстраординарное правовое регулирование в широком смысле схоже с исключительным правовым регулированием и охватывает все нетипичные, редкие, необычные правовые ситуации, а не только ситуации угроз для общества и государства. К примеру, экстраординарные правовые средства могут применяться для поддержки сельского хозяйства в условиях мирового продовольственного кризиса (дополнительные дотации или снижение налогового бремени).

IV. Чрезвычайное законодательство – составная часть механизма правового регулирования, юридическая основа для деятельности государства в чрезвычайных обстоятельствах. Помимо чрезвычайного законодательства в механизм чрезвычайного правового регулирования входят специфические юридические факты (чрезвычайные ситуации), особые чрезвычайные правоотношения и акты реализации чрезвычайного законодательства.

Под чрезвычайным законодательством А.В. Мелехин понимает «разрабатываемую на основе базовых положений федерального законодательства Российской Федерации обязательную совокупность нормативных правовых актов, обладающих системным характером и

вступающих в действие при необходимости предотвращения или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций»¹.

Чрезвычайное законодательство в большинстве стран мира представляет стройную и разветвленную систему нормативных правовых актов разной юридической силы и предназначения. В Федеративной Республике Германии чрезвычайное законодательство включает множество различных документов. Как верно замечают специалисты, при такой логичной и подробной системе чрезвычайного законодательства в ФРГ не было ни единого случая за последние 50 лет применения данного законодательства. Иная ситуация в России. За последние 20 лет в стране неоднократно объявлялся чрезвычайный режим в отсутствие четкой и стройной законодательной основы, что напрямую влияет на качество и эффективность чрезвычайных мер.

Наконец, чрезвычайное законодательство или чрезвычайный закон можно понимать как тот нормативный правовой акт, который, вследствие экстремальных обстоятельств, вводит экстраординарные меры правового регулирования. Именно в таком значении приводится термин «чрезвычайный закон» в юридическом словаре под редакцией А.Я. Сухарева. В словаре отмечается, что чрезвычайный закон – «закон, принимаемый парламентом, как правило, в порядке той же законодательной процедуры, что и обычные законы (иногда требуется квалифицированное большинство), но обладающий большей юридической силой, чем иные законы, включая конституции. Чрезвычайный закон содержит положения, которые могут противоречить любым законодательным нормам, в т.ч. и конституционным, изменять или приостанавливать их действие. Принятие чрезвычайных законов является

¹ Мелехин А.В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации. – М.: ВНИИ МВД России, 2002. – С. 42.

прерогативой органов представительной власти. Конституционной практике России чрезвычайные законы не известны»¹.

V. Чрезвычайное право, в отличие от чрезвычайного законодательства, входит не в систему законодательства, а в систему права, образуя весьма специфический правовой институт.

Чрезвычайное право можно определить как совокупность правовых норм, определяющих полномочия органов государственной власти в чрезвычайных условиях и устанавливающих ограничения прав граждан и организаций.

Следует согласиться с мнением Д.К. Норова, который разграничивает понятия института чрезвычайного положения и режим чрезвычайного положения. Исследователь пишет: «представляется, что институт чрезвычайного положения – это система правовых норм, которая регулирует основания и порядок его введения, сам правовой режим чрезвычайного положения, совокупность мер и временных ограничений, применяемых при введении чрезвычайного положения, силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения, органы управления, в том числе органы особого управления территорией чрезвычайного положения. Следовательно, правовой режим чрезвычайного положения по своей сущности является лишь составной частью института чрезвычайного положения, представляющей совокупность мер и временных ограничений прав и свобод граждан, применяемых как крайняя мера для обеспечения конституционных прав и свобод граждан и защиты конституционного строя...»².

Как и чрезвычайное законодательство, чрезвычайное право является структурной единицей механизма чрезвычайного правового регулирования,

¹ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 828-829.

² Норов Д.К. Соотношения содержания правовых режимов чрезвычайного положения и контртеррористической операции в Российской Федерации и Республике Таджикистан // Международное публичное и частное право. – 2011. № 1. – С. 37.

начальным элементом в процессе правового регулирования в экстремальных условиях.

Вместе с тем, чрезвычайное право и чрезвычайное законодательство необходимо разграничивать, поскольку, с точки зрения содержания, они могут не совпадать. Так, в систему чрезвычайного законодательства входит Конституция Российской Федерации 1993 г. Однако не весь конституционный текст является актом чрезвычайного законодательства, а лишь ряд принципиальных положений. В Гражданском Кодексе Российской Федерации содержатся нормы об изъятии имущества для преодоления чрезвычайных обстоятельств, что не превращает сам ГК в акт чрезвычайного законодательства, но показывает наличие целостной системы чрезвычайного права, рассредоточенной в различных нормативных правовых актах. Институт чрезвычайного права позволяет создать в системе законодательства стройную и единую группу норм права, регламентирующих общественные отношения в чрезвычайных ситуациях. Очевидно, что чрезвычайное право не имеет единого акта, выражающего всю его полноту, а значит поставить знак равенства между чрезвычайным правом и чрезвычайным законодательством невозможно.

Кроме того, определение юридической природы чрезвычайного права (предмета, метода, принципов) позволяет идентифицировать те или иные нормы как нормы чрезвычайного права и правильно квалифицировать возникающие общественные отношения в правоприменительной практике. Определение отношений как чрезвычайных и выбор соответствующих норм чрезвычайного права обеспечивает эффективное и адекватное общественным отношениям правовое регулирование.

Наконец, разграничение чрезвычайного права и чрезвычайного законодательства вытекает из концепции различения системы права (нормы права, институты права, отрасли права) и системы законодательства (совокупность нормативных правовых актов), которые не совпадают друг с

другом и соотносятся как содержание и форма¹. Концепция системы чрезвычайного права как объективной и логически непротиворечивой системы норм права может использоваться законодателем для построения адекватной общественным отношениям и логичной системы чрезвычайного законодательства.

При этом чрезвычайное право, как было отмечено выше, можно рассматривать в качестве одной из ипостасей чрезвычайного правового регулирования, т.е. считать синонимом чрезвычайного правового регулирования. Подробнее о природе чрезвычайного права будет сказано ниже.

VI. Осадное положение в зарубежных странах, как правило, отождествляется с режимом чрезвычайного положения. Термин «осадное положение» имеет французское происхождение, которое впоследствии широко распространилось в других правовых системах.

Российскому праву категория «осадное положение» неизвестна. Аналогом осадного положения является чрезвычайное положение. Соответственно осадное положение в соотношении с чрезвычайным правовым регулированием является лишь разновидностью экстраординарных режимов и отражает правовое положение граждан и организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления в условиях внутренних общественных волнений и смут.

В испанской правовой системе различаются три вида исключительных правовых режимов в зависимости от характера угрозы для национальной безопасности:

- состояние угрозы;
- чрезвычайное положение;
- осадное положение.

¹ Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. – 1999. № 9. – С. 5.; Насыров Р.В. Человек как самоценность: О формулировке ст. 2 Конституции РФ 1993 г. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2008. – С 45.

Соответственно во всех этих случаях различаются порядок, сроки и характер вводимых мер при чрезвычайном правовом регулировании. В ст.116.1. Конституции Испании устанавливается, что состояние угрозы объявляется декретом Правительства на срок до 15 дней. Только с согласия Конгресса депутатов срок введения состояния угрозы может быть продлен. Чрезвычайное положение вводится Правительством с предварительного согласия Конгресса депутатов, причем срок введения чрезвычайного положения не может превышать 30 дней. Наконец, осадное положение вводится абсолютным большинством голосов депутатов Конгресса исключительно по предложению Правительства¹.

VII. Военное положение в российском законодательстве разводится с чрезвычайным положением и представляет правовой режим в случае военной агрессии или угрозы военной агрессии в отношении Российской Федерации.

Однако, как и чрезвычайный, военный режим является экстремальным правовым режимом, который имеет немало сходств в юридическом плане². И в том, и в другом случае, широко используется чрезвычайное правовое регулирование. Различия заключаются лишь в основаниях, статусе органов государственной власти и граждан, целях правового регулирования.

Следует обратить внимание на генезис чрезвычайного (осадного) положения. В XVIII – XIX вв. осадное положение выступало разновидностью военного положения, применяемого в состоянии внутренних беспорядков и отсутствия войны. Неслучайно в юриспруденции осадное положение называлось фиктивным военным временем, когда для подавления бунтов и мятежей внутри страны использовались вооруженные силы, а власть от гражданских властей переходила к военным органам управления и чрезвычайным органам с военно-полицейскими функциями.

¹ Конституции зарубежных государств / Составитель В.В. Маклаков. – М.: Издательство «БЕК», 2001. – С. 196.

² Глушаченко С.Б., Померлян А.Н. Специфика режима военного положения в современной России // Военно-юридический журнал. – 2008. № 6. – С. 3-5.

По нашему мнению, военное положение можно рассматривать как один из видов исключительных правовых режимов. По всем своим признакам военное положение является чрезвычайным, неординарным режимом. Расширяется компетенция государства, ограничиваются права и свободы граждан, ограничивается или приостанавливается действие обычного законодательства, появляются чрезвычайные органы и т.п.

Так, А.А. Фомин включает режим военного положения наряду с чрезвычайными правовыми режимами вследствие социальных или природных, техногенных бедствий в содержание исключительных (чрезвычайных режимов). По его мнению, можно различать три подсистемы чрезвычайного положения в соответствии с основаниями, методами и способами правового регулирования в указанных выше обстоятельствах¹. Я.М. Магазинер осадное и военное положение относил к разновидностям исключительного положения и называл осадное положение фиктивным военным положением на случай внутренних смут.

VIII. Правовое регулирование в кризисных ситуациях зачастую сводят к экстраординарным законодательным мерам в условиях экономического кризиса.

За рубежом «управление кризисными ситуациями» понимается как общая интегрированная деятельность государства по предупреждению, преодолению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций различного происхождения – природного, техногенного или социального. И по семантическому смыслу кризисные ситуации являются весьма общим понятием и охватывают любые экстремальные ситуации, и не только в экономике.

Есть все основания рассматривать термины «чрезвычайное правовое регулирование» и «правовое регулирование в кризисных ситуациях» как

¹ Фомин А.А. Чрезвычайное законодательство в российском государстве: теоретико-правовое исследование. Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Саратов, 2011. – С. 7.

синонимичные и взаимозаменяемые, также как и сходный с ними термин «экстраординарное правовое регулирование».

Как синонимы данные термины используют А.П. Коротков и Ю.Ю. Соковых: «Под кризисами или кризисными ситуациями мы подразумеваем чрезвычайные ситуации, угрожающие суверенитету и основам конституционного строя государства, жизни и безопасности его граждан, нормальной деятельности государственных и общественных институтов и требующие принятия от общества и государства энергичных и экстренных, чрезвычайных организационно-правовых мер по их устранению. Элементами кризисных ситуаций являются: наличие угрозы (внутренней или внешней, реальной, потенциальной или неизбежной), круг объектов, находящихся в опасности (жизнь и здоровье людей, их права и свободы, материальные и духовные ценности общества, конституционный строй, суверенитет, территориальная целостность государства), необходимость дополнительных мер (средств, усилий) для предотвращения или уменьшения опасности охраняемым объектам»¹.

В качестве подтверждения можно указать на то, что в структуре Министерства по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций существуют подразделения, которые уполномочены на действия в условиях кризисных ситуаций (например, кризисные центры). В основном такие органы власти направлены на гуманитарную, социальную и психологическую помощь лицам, оказавшимся жертвами кризисных ситуаций. Так, Указом Президента РФ от 23 октября 2008 г. «О федеральном государственном учреждении «Национальный центр управления в кризисных ситуациях» и распоряжением Правительства от 27 января 2009 г. был создан Национальный центр управления в кризисных ситуациях.

¹ Коротков А.П., Соковых Ю.Ю. Правовые средства управления кризисными ситуациями: сравнительный анализ международно-правового и внутригосударственного регулирования // Государство и право. – 1997. № 10. – С. 66.

В распоряжении Правительства говорится о том, что функциями такого центра являются обеспечение функционирования органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, управление их силами и средствами, а также организация своевременного информирования и оповещения населения об угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций, в том числе в местах массового пребывания людей.

Таким образом, кризисные и чрезвычайные ситуации на законодательном уровне понимаются как идентичные категории.

Подводя итоги сопоставления чрезвычайного правового регулирования с иными близкими категориями, можно сказать, 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 законодательство же 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.

1.4. Чрезвычайное право как особый комплексный правовой институт

Статус и место чрезвычайного права в системе российского права практически не выступали предметом серьезных научных исследований. Вопросы чрезвычайного положения, по устоявшейся традиции, затрагиваются специалистами в области конституционного и

административного права¹. Общим местом является точка зрения, согласно которой режим чрезвычайного положения относится к административно-правовым режимам². Соответственно, можно сделать вывод, что отраслевая принадлежность режима чрезвычайного положения связана с административным правом. Вместе с тем ранее ученых не интересовал вопрос о предмете, функциях, методах и особенностях чрезвычайного права. Небесспорно отнесение чрезвычайного права и к отрасли административного права.

Говоря о предмете чрезвычайного права, следует иметь в виду неоднородность тех отношений, которые регулируются нормами чрезвычайного права.

Во-первых, в круг регулируемых чрезвычайным правом отношений входят отношения, возникающие по поводу введения, продления и отмены режима чрезвычайного положения и иных экстраординарных правовых режимов. В силу особого значения этих отношений, они относятся к предмету конституционного права.

Во-вторых, предметом чрезвычайного права охватываются те отношения, которые складываются в условиях чрезвычайной ситуации и имеют патологический, нестабильный и кризисный характер.

Наряду с этими отношениями в ситуации чрезвычайного положения продолжают существовать и нормально функционировать иные общественные отношения, не изменившиеся в чрезвычайной ситуации. Эти отношения по-прежнему регулируются нормами тех отраслей права, в предмет которых они входили до возникновения чрезвычайной ситуации. Чрезвычайное право, как правило, не может, да и неспособно подменить ординарное правовое регулирование. Чрезвычайное право создает лишь

¹ См: Янгол Н.Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: история и современность. – СПб., 2000.

² Громов М.А. Чрезвычайные правовые режимы как подсистема административно-правовых режимов // Черные дыры в российском законодательстве. – 2008. № 1. – С. 408-410.

изъятия из ординарного, обычного права, но не замещает нормальный правовой порядок. Так, при чрезвычайном правовом регулировании редко затрагиваются отношения в сфере частного права – семейного, гражданского и трудового права.

Можно сказать, что одновременно сосуществуют два вида правового регулирования – ординарное и экстраординарное, которое корректирует и изменяет отдельные институты ординарного права. Н.Г. Янгол так определяет предметные границы института чрезвычайного положения: «Государственно-правовой институт чрезвычайного положения представляет собой систему согласованных правовых норм (элементов правового института), определяющих:

- основания для введения режима чрезвычайного положения;
- государственный орган (или органы), уполномоченный вводить чрезвычайное положение;
- порядок его введения;
- временные и пространственные границы действия;
- особый режим деятельности государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, допускающих ограничения прав и свобод граждан и прав юридических лиц и возложение на них дополнительных обязанностей;
- временные изменения в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации;
- регулирующие другие изменения в системе общественных отношений в период чрезвычайного положения»¹.

Итак, в предмет чрезвычайного права входят следующие общественные отношения:

¹Янгол Н.Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: история и современность. – СПб., 2000. – С. 117.

- отношения между высшими органами государственной власти по поводу введения, продления и отмены чрезвычайного положения и иных исключительных правовых режимов;

- отношения, возникающие в условиях чрезвычайного положения и нуждающиеся в государственном контроле, охране и нормализации.

К особенностям чрезвычайного права как института права можно отнести следующие.

1. Комплексный, межотраслевой характер чрезвычайного права: оно включает нормы различных отраслей российского права, в большей степени административного и конституционного права.
2. По своему характеру чрезвычайное право – публично-правовой институт, направленный на охрану общества от угрозы чрезвычайных и иных кризисных ситуаций.
3. Среди методов в чрезвычайном праве превалирует императивные начала, а среди способов правового регулирования – запреты, обязывания, правоограничения.

В целом чрезвычайное право характеризуется использованием специфических публично-правовых средств регулирования:

- юридические факты особого рода (события и действия, имеющие экстраординарный характер и угрожающие безопасности общества);

- использование активных обязываний и запретов в тех отношениях, в которых ранее применялись дозволения (запрет на проведение публичных манифестаций, ограничение на проведение выборов и референдума);

- введение правоограничительных мер (сужение свободы передвижения, ограничение права собственности и свободы экономической деятельности);

- регулирование чрезвычайных отношений на основе индивидуальных властных актов специальных чрезвычайных органов управления (комендантов и др.);

- отказ от диспозитивности, свободы в установлении прав и обязанностей по усмотрению субъектов права (мобилизация населения, привлечение граждан и организация к общественным работам и т.п.);

- применение дискреции как полномочия государства на регулирование чрезвычайных отношений, прямо непредусмотренных в нормах права.

1. Чрезвычайное право в обычных условиях находится в «спящем состоянии» и не применяется.

2. Чрезвычайное право влечет за собой кардинальное изменение порядка правового регулирования, перенастраивает правовую систему на преодоление чрезвычайной ситуации путем выхода за пределы, установленные законом для деятельности государства в нормальных условиях. С одной стороны, претерпевает изменение механизм правового регулирования: дозволения уступают место обязываниям и запретам, сужается сфера дозволенного поведения, диспозитивность уступает императивному, централизованному правовому регулированию, расширяется сфера индивидуального правового регулирования. С другой стороны, широко используются дискреционные полномочия органов государственной власти по урегулированию новых, ранее не существовавших общественных отношений. В содержательном, сущностном плане правовое регулирование может полностью изменить привычный, нормальный порядок (частно-правовой) регулирования на экстраординарный (публично-правовой) порядок правового регулирования.

3. В определенном смысле чрезвычайное право – есть легализованное правонарушение, т.е. оно позволяет нарушить установленные нормы для обычного времени.

4. Нормы чрезвычайного права создаются и применяются чрезвычайными органами при участии специальных государственных институтов.

Говоря о чрезвычайном праве, необходимо различать две подсистемы в системе чрезвычайных правовых норм. Первая часть юридических норм

создается заблаговременно, до наступления кризиса и касается порядка перехода к чрезвычайному правовому регулированию. Так, Федеральные Конституционные законы о чрезвычайном и военном положениях являются классическими примерами актов, которые содержат такие первичные чрезвычайные нормы¹. В сущности, первичные нормы касаются организационной основы перехода на экстраординарное правовое регулирование, чрезвычайные отношения такие юридические нормы не регулируют.

Вторая группа юридических норм появляется уже в условиях критической обстановки и направлена на регулирование конкретных отношений, возникших в связи с чрезвычайной ситуацией. И заблаговременно существование таких норм права предусмотреть практически невозможно. Чаще всего вместо нормативного регулирования происходит индивидуальное и казуальное правовое регулирование кризисных отношений, что лишь отчасти оправдано с точки зрения нестандартности и индивидуальности возникающих случаев. Но, с другой стороны, именно регулирование на основе индивидуальных властных велений и угрожает злоупотреблениями и бесправием. Поэтому казуальное правовое регулирование должно в максимальной степени опираться на общие нормы права.

В определенном смысле именно вторичные юридические нормы и образуют чрезвычайное право – право, появившееся в условиях чрезвычайных обстоятельств. Оно спонтанно, стихийно, иногда хаотично и непредсказуемо, поскольку зависит от степени беспорядка в общественных отношениях.

Тем не менее, первичные нормы права, затрагивающие порядок введения чрезвычайного и иных исключительных правовых режимов, по нашему мнению, входят в чрезвычайное право по той причине, что в

¹ См: Лобзинев В.В. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»: Комментарий. – М.: Спарк, 2003.

нормальных условиях они находятся в «спящем состоянии» и не действуют, а вступают в силу при наличии кризисной, чрезвычайной ситуации. Помимо прочего, данные нормы права отличаются использованием чрезвычайных правовых средств (введение правоограничений, переход от диспозитивных начал к императивным в процессе правового регулирования и т.п.). Акты чрезвычайного законодательства предусматривают те полномочия и создание тех органов государственной власти, которые могут быть использованы только в чрезвычайной ситуации. Наконец, цели таких норм права, наличие обособленных нормативных правовых актов позволяют относить их к особому правовому институту – чрезвычайному праву¹.

С точки зрения правовой природы, отнесение чрезвычайного права к институтам административного права оправдано только в плане используемых методов и способов правового регулирования. В целом, очевидно, что институт чрезвычайного права носит комплексный характер, включает нормы различных отраслей российского права и может, в зависимости от ситуации, касаться практически всех отношений, входящих в предмет правового регулирования². В силу этого, чрезвычайное право имеет не просто межотраслевой характер, но и общеправовое, универсальное для всей системы права значение. Ко всему прочему проблема места чрезвычайного права еще осложняется дискуссионностью и нерешенностью вопроса о структуре российского права, сущности и видах правовых институтов³.

В силу общеправового значения чрезвычайного права традиционная концепция комплексных институтов права вряд ли к нему применима⁴. Так, С.С. Алексеев писал по поводу комплексных институтов права:

¹ Чрезвычайное законодательство ФРГ. – М., 1968.

² См: Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. – Н.Новгород, 2000.

³ См: Байтин М.И., Петров Д.Е. Система права: к продолжению дискуссии // Государство и право. – 2003. N 1.

⁴См: Алексеев С.С. Структура советского права. – М., 1975.

«комплексный (смешанный) правовой институт представляет собой составную часть данной отрасли права, которая содержит в себе отдельные элементы метода правового регулирования иной отрасли права. Это – институт права, ибо данная совокупность норм права является неотъемлемой частью определенной отрасли права. И вместе с тем это – комплексный институт, ибо в его состав входят элементы метода, характерные для другой отрасли. Таким образом, правовое содержание комплексного института в целом однородно и монолитно. Речь идет лишь о проникновении в общее, однородное, в целом единое образование отдельных элементов методов, присущих другим отраслям права»¹.

Частично межотраслевую природу чрезвычайного права подтверждает Классификатор правовых актов, утвержденный Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. С одной стороны, режим чрезвычайного положения, как и режим пограничного положения, режим чрезвычайной ситуации, режим военного положения, паспортно-визовый режим, таможенный режим и иные разрешительные режимы, отнесен к административно-правовым режимам и государственному управлению. С другой стороны, чрезвычайный режим в узком смысле отнесен к сфере законодательства о безопасности. Другие чрезвычайные режимы в широком смысле (военное положение, режим чрезвычайной ситуации) отнесены при этом к сфере военного законодательства, экологического законодательства². Поэтому, по своей природе, чрезвычайное право имеет межотраслевое и комплексное значение.

В целом, такой подход адекватен в отношении чрезвычайного права, но с оговоркой о том, что чрезвычайное право имеет универсальный охват и предполагает применение императивного метода к отношениям, входящим в предмет практически всех отраслей российского права: конституционного,

¹ Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. – М.: Издательство юридической литературы, 1961. – С. 83.

² Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 20.03.2000. N 12. Ст. 1260.

административного, гражданского, трудового, экологического, земельного и других.

Попросту отношения в чрезвычайной ситуации выбывают из под действия норм иных отраслей права и подчиняются единому публично-правовому институту. Так, законодательство позволяет вводить ограничения в гражданском обороте по продаже алкогольных напитков, оружия и боеприпасов, наркотических и психотропных веществ, что предполагает внесение изъятий в действие гражданско-правовых норм относительно договора купли-продажи.

Зачастую в кризисных ситуациях происходит перераспределение правовых средств из сферы частного в сферу публичного права. Резко сужаются диспозитивность и автономия, и расширяется императивность и авторитарность в правовом регулировании. Частные отношения приобретают публично-правовую окраску и начинают определяться нормами административного права. Так, к примеру, в условиях распространения массовых заболеваний ограничивается свобода передвижения, торговля теми товарами, которые могут представлять угрозу для здоровья населения, вводятся иные карантинные мероприятия.

Анализ чрезвычайного права как института позволяет прийти к выводу о том, что институт чрезвычайного права – это не стандартный правовой институт, а своеобразное эксклюзивное явление в праве. Причины тому следующие.

Во-первых, предмет чрезвычайного права весьма широк и может охватывать практически все общественные отношения, регулируемые правом, в зависимости от сложившейся чрезвычайной ситуации. Только данные отношения перестают регулироваться традиционными методами и способами и переходят под начало императивного метода правового регулирования.

Так, традиционная для гражданского права свобода договора может быть ограничена в условиях чрезвычайного положения, когда товары,

производимые монополистом на рынке, необходимы для обеспечения безопасности. Вследствие данного обстоятельства в ч.2 ст. 527 Гражданского Кодекса Российской Федерации предусматривается, что «заключение государственного или муниципального контракта является обязательным для поставщика (исполнителя) лишь в случаях, установленных законом, и при условии, что государственным или муниципальным заказчиком будут возмещены все убытки, которые могут быть причинены поставщику (исполнителю) в связи с выполнением государственного или муниципального контракта»¹.

Во-вторых, институт чрезвычайного права контрастирует с ординарной системой права. Чрезвычайное право, если можно так выразиться, меняет полярность прямо на противоположную и приводит к приостановлению действия текущего законодательства. В обычных условиях чрезвычайное право не активно и не применяется, а срабатывает лишь в критических для общества обстоятельствах. Если большая часть иных юридических норм реализуется в нормальных условиях, то чрезвычайное право – «мертворожденное право», не имеющее сиюминутной результативности и пользы. Это право к случаю – *ad hoc*. Причем необходимость в чрезвычайном правовом регулировании может так и не появиться. В Германии, несмотря на обширное чрезвычайное законодательство, так и не было поводов для применения чрезвычайного права.

К функциям чрезвычайного права как правового института следует отнести:

- 1) охранительную, т.е. защиту общества от различного рода угроз;
- 2) превентивную, связанную с недопущением чрезвычайных ситуаций;
- 3) компенсационную, предполагающую восстановление ранее существовавшего правопорядка, социального мира;

¹ Гражданский Кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. N 5. Ст. 410.

4) идеологическую, направленную на мобилизацию социальных ценностей и установок общества ради преодоления кризисных ситуаций.

Чрезвычайное право можно рассматривать не только в объективном смысле как правовой институт, но и в субъективном – как полномочие государства на применение экстраординарных и внеправовых мер для разрешения экстремальных ситуаций¹. Право на экстраординарные меры в критических обстоятельствах вытекает из самой природы власти².

Естественно, как и в случае с другими правами и полномочиями, возникает угроза злоупотребления таким чрезвычайным правом и установления порядка, влекущего массовые нарушения интересов граждан и переход к недемократическим политическим режимам. А.В. Грязнов по этому поводу отмечает: «Право чрезвычайного положения должно обеспечивать государству не только возможность реагирования на чрезвычайные ситуации посредством дискреционных полномочий, но и очерчивать объем, границы их реализации. Субъективное право конкретного должностного лица в процессе ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, предполагая возможность свободного избрания того или иного варианта поведения, должно быть законодательно ограничено пределами возможного вмешательства в сферу прав и свобод граждан»³.

Чрезвычайное право, как возможность государства действовать без оглядки на закон, в исключительной ситуации под влиянием школы К. Шмитта рассматривается как проявление государственного суверенитета. По существу, данное право является критическим основанием состоятельности идеи правового государства. Поскольку право на экстраординарные действия

¹ Васев И.Н. Субъективное право. – М.: Юрлитинформ, 2012.

² Куплеваский Н. О чрезвычайных распоряжениях правительства в конституционном государстве // Юридический вестник. – 1882. Том 11. – С. 551-556.

³ Грязнов А. В. Особенности обеспечения конституционных прав и свобод граждан в условиях режима чрезвычайного положения: Вопросы теории и практики : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1994. – С. 6.

выводит власть из сферы действия закона, в чрезвычайных обстоятельствах правовое государство оказывается несостоятельным и непригодным.

Так, В. Иванов, соглашаясь с позицией К. Шмитта, пишет: «Традиционные» определения государства, как представляется, следует корректировать с учетом децизионистской доктрины Карла Шмитта. Он утверждал, что суверен тот, в чьей компетенции должен быть случай, для которого не предусмотрена никакая компетенция». Иначе говоря, государство, будучи источником права, не может и должно быть безусловно связано им. Устанавливая нормы, оно вправе в исключительной ситуации не только изменять их, отменять (оно вправе делать это и в обычной ситуации), но и просто нарушать. Без этого права нет и не будет никакого подлинного верховенства, независимости, самостоятельности. Естественно, речь идет не о государственно-правовом институте чрезвычайного положения и тем более не о практическом «праве на произвол», а о теоретическом (и потенциально практическом) праве государства в ситуации, нигде не описанной и никем не предусмотренной, изменить или отменить существующий правопорядок, нарушить собственные установления, выйти за пределы, действовать вопреки праву»¹.

Как правило, содержание права на чрезвычайные меры в ограниченной форме отражается в законодательстве². Можно констатировать, что чрезвычайное право в субъективном смысле чаще всего представляет собой нелегализованную дискрецию властных органов государства. Конкретное содержание дискреционных полномочий четко не определяется в законодательстве и, в основном, формулируется как общее дозволение на принятие необходимых мер реагирования на кризисную ситуацию, исходя из экстраординарных обстоятельств.

¹ Иванов В. Теория государства. – М.: Территория будущего, 2010. – С. 16-17.

² Озбудун Э., Турхан М. Чрезвычайные полномочия. – Страсбург: Издание Совета Европы, 1995.

Причем сфера свободного принятия решений в экстремальных ситуациях или дискреции находится в прямо пропорциональной зависимости от уровня дезорганизации и хаоса в общественной жизни. Чем выше уровень беспорядка, тем шире свобода для принятия государственной властью необходимых чрезвычайных мер. Соответственно, тем меньше такая властная деятельность носит правовой характер, поскольку не имеет четкой и конкретной юридической основы для обоснования соответствующих решений. Именно в таких условиях роста дезорганизации порядка и возникает угроза перехода к использованию неправового насилия и установления диктатуры власти.

По-видимому, именно в таком, нелегализованном, фактическом праве на экстраординарные меры был уверен Президент РФ Б. Н. Ельцин, который в 1993 г. серией Указов сначала прекратил деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР ввел чрезвычайное положение без необходимых на то юридических оснований.

Президент РФ в своем Указе от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» исходил не из положений законодательства, а из необходимости защиты воли народа и безопасности государства, которым противоречила деятельность Верховного Совета РСФСР, препятствовавшая проведению либеральных реформ в экономике. Обосновывая роспуск Верховного Совета РСФСР, Президент РФ указывал на мотивы своего решения: «Стремясь к ликвидации политического препятствия, не дающего народу самому решать свою судьбу; учитывая неудовлетворяющую парламентским стандартам качество работы Верховного Совета и Съезда народных депутатов Российской Федерации; принимая во внимание, что безопасность России и ее народов – более

высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной властью...»¹.

Очевидно, что Президент РФ прямо нарушил конституционные нормы и вышел за пределы своей компетенции. В Указе предусматривалось, что прерывается осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом РФ. Высшая юридическая сила среди нормативных правовых актов придавалась Указам Президента. Причем приоритет Указов Президента РФ был закреплен в отношении Конституции РФ.

Данный Указ Президента РФ был признан неконституционным Конституционным Судом в заключении от 21 сентября 1993 г. «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. № 1440 и Обращения к гражданам России 21 сентября 1993 г. Кроме того, Конституционный Суд РФ признал такой Указ Президента РФ основанием для прекращения его полномочий. Следует отметить, что мнения судей тогда разделились: не все поддержали это решение. Своеобразием отличалась позиция А.Л. Кононова, который отмечал, что сложилась тупиковая в правовом отношении ситуация, когда Президент РФ не имел полномочий на роспуск парламента, но фактические обстоятельства требовали от него таких действий.

Судья А.Л. Кононов полагал возможным объяснить допустимость Указа Президента РФ о роспуске всех парламентских учреждений России с точки зрения института необходимой обороны. Он писал тогда в своём особом мнении: «Исходя из общепризнанных принципов права любой вид юридической ответственности исключается при наличии крайней необходимости. Конституционный Суд, решая вопрос об ответственности

¹ Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 27.09.1993. N 39. Ст. 3597.

Президента, не только не опроверг, но даже и не обсуждал основной аргумент, содержащийся в его Указе, – действовал ли Президент в ситуации крайней необходимости, когда «формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти» и дальнейшее промедление в разрешении возникшего кризиса угрожало безопасности государства и народа, демократическим преобразованиям и экономическим реформам и эта угроза не могла быть устранена в сложившихся обстоятельствах другими средствами, а цена менее значима, чем предотвращенный вред. Перечень защищаемых целей и ценностей в Указе Президента достаточно очевиден. Кроме того, Президент прямо сослался на свои конституционные обязанности по обеспечению государственной и общественной безопасности в стране, охране прав и свобод человека и гражданина, а также на реализацию воли народа, выраженной в референдуме 25 апреля 1993 г., убедительно подтвердившим доверие Президенту и его политическому курсу»¹.

Однако принятые экстраординарные меры он оправдывал необходимостью защиты более высоких ценностей, нежели соблюдение закона.

По нашему мнению, определенное сдерживающее значение могут иметь принципы чрезвычайного права, закрепленные в законодательстве о чрезвычайном положении. В таком случае принципы будут выступать нормативным и нравственным критерием оценки экстраординарных властных решений и средством ограничения властных прерогатив государства.

Таким образом, чрезвычайное право в объективном смысле представляет универсальный, комплексный правовой институт,

¹ Заключение Конституционного Суда РФ от 21.09.1993 г. «О соответствии Конституции РФ действий и решений Президента РФ Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и обращением к гражданам России от 21 сентября 1993 года» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. № 6.

регулирующий с помощью специфических правовых средств отношения, возникающие в условиях исключительного положения. В структуру чрезвычайного права входят две группы норм права. Первая группа (первичные нормы) регламентирует порядок введения, продления и отмены чрезвычайного положения, полномочия и виды чрезвычайных органов власти. Вторая группа (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.

Глава II. Чрезвычайное правовое регулирование как самостоятельный вид правового регулирования

2.1. Чрезвычайное правовое регулирование и ординарное правовое регулирование: характер соотношения

В общей теории права, по устоявшейся традиции, принято выделять два вида правового регулирования – нормативное и индивидуальное¹. Иногда особыми видами правового регулирования называют автономное регулирование, регулирование на основе договоров (координационное правовое регулирование) и казуальное или судебное правовое регулирование².

Ученые, занимающиеся вопросами чрезвычайного правового положения, чрезвычайное правовое регулирование рассматривают преимущественно в контексте нормативного и индивидуального правового регулирования. При этом очевидные особенности чрезвычайного правового регулирования специалистами игнорируются.

На наш взгляд, чрезвычайное правовое регулирование коренным образом отличается от ординарного нормативного и индивидуального правового регулирования. Включая в себя нормативное и индивидуальное правовое регулирование, чрезвычайное правовое регулирование образует особый вид правового воздействия на общественные отношения.

Поскольку в чрезвычайной ситуации возникает хаос, дезорганизация, сужается роль нормативного правового регулирования, чрезвычайное правовое регулирование находится между двух противоположностей – фактической чрезвычайной ситуацией и законом, который перестает

¹ См: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972.

² Григорьев А.С. Механизм индивидуального правового регулирования общественных отношений. – М.: Юрлитинформ, 2012. – С. 45-47.

действовать и обеспечивать правопорядок. Сама по себе чрезвычайная ситуация – это, в сущности, пробел в законе, вакуум, где необходимых средств правового регулирования оказывается недостаточно, и возрастает усмотрение и роль правоприменительного и государственного усмотрения.

Как справедливо указывает И.А. Исаев, «чрезвычайное положение оказывается точкой, где нарушается равновесие между публичным правом и политическим фактом. Это «неясная зона пересечения политического, юридического». Это состояние правового вакуума. Карл Шмитт использует юридическую мифологию, аналогичную идее «естественного состояния», чтобы свести чрезвычайное положение к идее единства и изначальной полноты власти: «суверен – тот, кто может ввести чрезвычайное положение»¹.

Представляется, что традиционное в теории права деление правового регулирования на нормативное и индивидуальное нуждается в дополнении. В сущности, устоявшаяся классификация правового регулирования касается лишь ординарного процесса правового регулирования, рассчитанного на нормальные, не критические общественные отношения. В общеправовой науке отсутствует концепт, который смог бы показать своеобразие чрезвычайного (экстраординарного) правового регулирования.

Представляется, что по основаниям, правовым средствам, целям, источникам права правовое регулирование можно подразделить на:

- ординарное, действующее в обычных, нормальных условиях и использующее традиционные правовые средства правового регулирования;
- экстраординарное (неординарное) или чрезвычайное правовое регулирование, которое предполагает систему специфических правовых средств в экстремальных ситуациях в жизни общества и государства.

В юридической литературе выделяются различные особенности чрезвычайного правового регулирования. Так, Я.Р. Джамбалиев к

¹ Исаев И.А. Государственный интерес и чрезвычайное положение: диктатура как искусство управления // История государства и права. – 2013. № 8. – С. 6-7.

отличительным характеристикам экстраординарного правового регулирования причисляет:

1. «формы особого управления территорией чрезвычайного положения, включающей образование специальных органов исполнительной власти, дополнительные государственно-властные полномочия и специальную структуру аппарата управления;
2. Особое правовое положение граждан и организаций:
 - а) устанавливаются правовые ограничения;
 - б) применяются наряду с общими специальные правила осуществления государственно-правового принуждения;
 - в) вводится новая и усиливается существующая административная ответственность за совершение правонарушений.
3. Специальный правовой инструментарий, разрешительных и общеобязательных типов правового регулирования, не существующих в нормальных условиях (к примеру, при осуществлении комендантского часа, трудовой повинности, мобилизационных мероприятий)»¹.

На наш взгляд, от ординарного процесса правового регулирования чрезвычайное правовое регулирование отличается следующими чертами:

1. Ординарное правовое регулирование рассчитано на нормальный, естественный ход общественной жизни. Чрезвычайное правовое регулирование предусматривается на случай экстремальных и исключительных ситуаций, угрожающих безопасности общества.

Исключительные ситуации, как правило, носят внезапный, непредвиденный и угрожающий безопасности общества характер. Такие ситуации могут быть различного происхождения: социально-политического (массовые беспорядки, мятеж, бунт), криминогенного (акты терроризма, экстремистская деятельность), природного (наводнения, пожары и др.) или техногенного (крупные аварии, катастрофы на опасных объектах).

¹ Джамбалаев Я.Р. Чрезвычайное положение как особый правовой режим // Закон и право. – 2011. № 4. – С. 21-23.

2. Ординарное правовое регулирование стабильно и даже консервативно, тогда как чрезвычайное правовое регулирование непостоянно и изменчиво.

Так, в России в течение 1990-х гг. неоднократно вводилось и продлялось действие чрезвычайного режима на территории Северной Осетии и Ингушетии, поскольку заранее было невозможно предусмотреть протекание чрезвычайной ситуации и дату ее окончания. Соответственно, также были изменчивы меры чрезвычайного законодательства.

3. 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.

Так, в 1950 г. в США был принят специальный закон «О внутренней безопасности», который, в основном, был направлен на борьбу с коммунистическим движением и коммунистическими организациями. По данному закону Президент США получал право без соблюдения судебной процедуры отдавать распоряжения о задержании и аресте любого лица, которое могло принять участие в саботаже или шпионаже, но только при условии объявления режима чрезвычайного положения внутренней безопасности. В силу своей неконституционности закон постоянно был предметом оспаривания в Верховном Суде США, который признал большую часть положений закона неконституционными¹.

4. Ординарное правовое регулирование в хронологическом отношении носит постоянный характер, а чрезвычайное правовое регулирование – временное явление, прекращающееся с отпадением экстремальной ситуации.

Так, в России ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает введение чрезвычайного положения на территории всей Российской

¹ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). – М.: Издательство Зерцало, 1999. – С. 228.

Федерации не более, чем на 30 дней. В субъектах РФ срок чрезвычайного положения не может превышать 60 дней.

Следует отметить, что такие сроки, конечно, являются сдерживающим фактором, требуя от власти скорейшей ликвидации чрезвычайной ситуации. Но, поскольку чрезвычайные обстоятельства непредсказуемы, заранее предположить срок окончания чрезвычайного режима вряд ли возможно. Поэтому должны быть предусмотрены гибкие условия для продления режима чрезвычайного положения.

5. 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.

6. Ординарное правовое регулирование исходит от обычных органов правотворчества и правоприменения, а чрезвычайное правовое регулирование создается и применяется при участии специально созданных, неизвестных в обычное время, чрезвычайных органов государственной власти.

Так, в Российской Федерации значительную роль в правотворчестве и правоприменении играет Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, которое функционирует как в нормальных условиях жизнедеятельности общества, так и в чрезвычайное время. Помимо профильного министерства, нормативные правовые акты принимаются и специально созданными органами управления: комендантом, специальным органом управления, федеральным органам власти.

7. 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.

8. В сущности, чрезвычайное правовое регулирование обладает большей юридической силой, чем ординарное, поскольку вносит в него коррективы и изъятия.

Неслучайно, что порядок введения чрезвычайного и военного положений обычно регламентируются актами особого рода – органическими законами, федеральными конституционными законами, которые имеют большую юридическую силу по сравнению с обычными законами. Условия и цели чрезвычайного правового регулирования зачастую предусматриваются в конституциях государств. Так, во Франции чрезвычайный режим вводится на основании органического закона. В Российской Федерации чрезвычайное и военное положение определяются специальными федеральными конституционными законами, необходимость принятия которых была закреплена Конституцией РФ 1993 г.

9. Чрезвычайное правовое регулирование – противоположность ординарного правового регулирования, поскольку, с точки зрения содержания, отменяет или ограничивает действие ординарных правовых норм и средств.

К примеру, в 301 параграфе Закона США о национальном чрезвычайном положении предусматривается: «Если Президент объявляет национальное чрезвычайное положение, то никакие полномочия или права, установленные законодательством, не должны осуществляться при чрезвычайном положении, пока Президент не укажет положения закона, в соответствии с которыми, по его мнению, он или другие должностные лица должны осуществлять полномочия»¹.

10. Чрезвычайное правовое регулирование предполагает широкую дискрецию государства и, соответственно, высокий удельный вес индивидуального правового регулирования по сравнению с нормативным регулированием.

¹ Соединенные Штаты Америки: Конституций и законодательные акты. – М., 1993. – С. 145.

Во французской конституционной практике, благодаря решениям Государственного Совета, сформировался институт чрезвычайного положения не на основании закона, а вопреки ему, исходя из теории «исключительных обстоятельств». Так, А.Н. Пилипенко пишет, анализируя французский институт чрезвычайного положения: «Государственный совет допускает, что в определенные периоды кризиса администрация может нарушить законность. Если применение закона невозможно, то администрация действует вопреки закону. Исключительный характер ситуации устанавливается самой администрацией и подлежит судебному контролю. Согласно решениям Государственного совета, к исключительным обстоятельствам относятся:

- риски эпидемии (решение от 20 мая 1955 г.);
- угроза всеобщей забастовки (решение от 18 апреля 1947 г.);
- нехватка продовольственных и промышленных товаров вследствие войны (решение от 14 октября 1955 г.);
- серьезная политическая напряженность (решение Трибунала по конфликтам по конфликтам от 27 марта 1952 г.)»¹.

Интересно, что сам Государственный совет компетентен оценивать наличие таких исключительных обстоятельств, правда, после введения чрезвычайных мер, что не влияет на негативные последствия их использования.

Для устранения кризисной ситуации фактически не оказывается необходимых норм права, поскольку такие ситуации заранее не могут быть предусмотрены и описаны в законодательстве. Государство в чрезвычайной обстановке своей властью заполняет возникший вакуум, прибегая к индивидуальному правовому регулированию. Значение и роль правоприменения в чрезвычайных обстоятельствах И.А. Исаев описал следующим образом: «Если понимать чрезвычайное положение как

¹ Пилипенко А.Н. Институты чрезвычайного положения во Франции // Право и экономика. – 1997. № 7-8. – С. 103.

составную часть позитивного права и правопорядка, то следует признать и питающую его крайнюю необходимость как самостоятельный источник права. Тогда чрезвычайное положение выступает как порог и зона неразличимости, где внешнее и внутреннее никак не влияют друг на друга. Чрезвычайное положение отделяет норму от ее применения для того, чтобы сделать возможным само применение: создается поле правового напряжения, в котором минимум действенности совпадает с максимум применения и наоборот»¹.

11. Чрезвычайное правовое регулирование находится на грани с нарушением закона и применением нелегализованного насилия, а для недопущения таких последствий необходимо соблюдение меры.

Так, весьма спорным является наличие ст. 22 в ФЗ «О противодействии терроризму», согласно которой «лишение жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имущества такого лица либо иным охраняемым законом интересам личности, общества и государства при пресечении террористического акта либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом действиями, предписываемыми или разрешенными законодательством Российской Федерации, являются правомерными».

Во-первых, допустимое причинение вреда предусмотрено в рамках уголовно-правовых институтов необходимой обороны, крайней необходимости и причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление и не нуждается в дополнительной регламентации.

Во-вторых, положение данной статьи неопределенно, носит бланкетный характер, что не позволяет определить четкие критерии причинения вреда при проведении контртеррористической операции.

В-третьих, фактически указанная норма позволяет узаконить злоупотребления при проведении контртеррористических мероприятий,

¹ Исаев И.А. Государственный интерес и чрезвычайное положение: диктатура как искусство управления // История государства и права. – 2013. № 8. – С. 7.

разрешает прибегать к насилию без соответствующих условий и юридических процедур.

Приведенные соображения, на наш взгляд, позволяют сформулировать предложение законодателю – исключить данную норму из федерального закона «О противодействии терроризму».

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

Для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций государством создаются специализированные органы и службы как для обычного режима деятельности, так и на случай возникновения кризисной ситуации.

Так, основные функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации выполняет Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В структуру указанного Министерства, согласно Указу Президента РФ от 11 июля 2004 г., входят:

- центральный аппарат министерства;
- территориальные органы – региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, уполномоченные для решения своих задач на территории субъектов РФ;
- федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы;
- спасательные воинские формирования МЧС;
- Государственная инспекция по маломерным судам МЧС;

- аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научные, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения¹.

В феврале 2011 г. в структуре органов МЧС было предусмотрено создание центров управления в кризисных ситуациях по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий на базе имущественных комплексов пунктов управления региональных центров и имущественных комплексов центров управления сил Федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы РФ².

В Указе Президента РФ определена предельная численность сотрудников центрального аппарата – 825 человек, а также работников территориальных органов – 26 900 человек. В структуре центрального аппарата предусмотрено 6 заместителей министра, коллегия в количестве 19 человек, 11 департаментов и 11 управления по направлениям деятельности МЧС.

Существенной особенностью системы управления в чрезвычайных ситуациях, на наш взгляд, является использование особой аварийно-спасательной службы для осуществления мероприятий по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды, доведению до минимального уровня воздействие негативных факторов³.

Кроме того, для преодоления других кризисных ситуаций используются иные, специализированные органы власти и управления:

¹ Указ Президента РФ «Вопросы министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства РФ. 12.07.2004. № 2882.

² Указ Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства РФ. 21.02.2011. № 8. Ст. 1085.

³ Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» от 22 августа 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 28.08.1995 г. № 35. Ст. 3503.

- в военное время и в режиме военного положения используются вооруженные силы, внутренние войска МВД РФ, воинские формирования МЧС, ФСБ, СВР, ФСО и других органов государственной власти;

- в ситуации контртеррористической операции используются органы обеспечения безопасности, органы внутренних дел, вооруженные силы, антитеррористические комиссии в РФ и субъектах РФ.

Все органы государственной власти, которые использовались в чрезвычайных обстоятельствах, отличаются определенной милитаризацией, военизированным характером. Так, сотрудники МЧС, по общему правилу, являются военнослужащими, особенно в аварийно-спасательных подразделениях, что подчеркивает своеобразный переход на военное управление в ситуации кризиса или чрезвычайной обстановки.

Чрезвычайное правовое регулирование не совпадает с нормативным и индивидуальным правовым регулированием. С одной стороны, чрезвычайное правовое регулирование интегрирует нормативное и индивидуальное правовое регулирование¹.

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

¹ Кашанина Т.В. Соотношение централизованного и децентрализованного правового регулирования // Правоведение. – 1991. № 4. – С. 64.; Красноярский С.Г. Индивидуальное правовое регулирование (Общетеоретический аспект) // Государство и право. – 1993. № 7. – С. 125-135.

отношения. Исключительный правовой режим дезавуирует ординарный порядок правового регулирования и вводит противоположные, и даже противоречащие законодательству, требования и правила.

Таким образом, чрезвычайное правовое регулирование выступает особым видом правового регулирования, коренным образом отличающимся от ординарного правового регулирования. К существенным особенностям чрезвычайного правового регулирования относятся:

- возрастание дискреционных полномочий государства;
- высокая централизация правового регулирования;
- использование императивных начал;
- сужение правового статуса граждан и организаций с возложением дополнительных обязанностей;
- использование специальных органов власти и принудительных механизмов;
- кардинальное изменение общего порядка правового регулирования;
- особые цели и причины использования чрезвычайного правового регулирования;
- применение специфических правовых средств (правоограничений, исключительных правовых режимов, дискреции власти и т.п.).

Сопоставление ряда черт чрезвычайного правового регулирования с правовым регулированием в недемократических политических режимах может натолкнуть на мысль об их совпадении. Действительно, для чрезвычайного правового регулирования и недемократических политических режимов характерны сужение правового статуса личности, централизация полномочий и другие сходные черты. Однако, следует учесть ряд моментов. Во-первых, использование чрезвычайных мер регулирования, без сомнений, приводит к ограничению ряда демократических институтов (выборов, прав и свобод граждан и т.п.) и возрастанию авторитарности в управлении, без которых устранить чрезвычайную ситуацию с помощью демократических принципов и процедур в принципе невозможно.

Во-вторых, в истории нередко случалось, что исключительные правовые режимы трансформировались в авторитарные или тоталитарные политические режимы. Такая угроза превращения чрезвычайных способов управления в пролог к недемократическим режимам существует всегда и является своеобразной платой за необходимость разрешения кризисов в обществе. Вопрос, в таком случае, можно поставить так: как предотвратить трансформацию чрезвычайного правового регулирования в антидемократический механизм правового регулирования?

В-третьих, чрезвычайное правовое регулирование, при некотором сходстве с правовым регулированием в тоталитарных и авторитарных политических режимах, имеет иную правовую природу: носит временный характер (на период существования кризисной ситуации), сужает статус человека и гражданина, не покушаясь на естественные права и свободы человека, не влечет постоянного и бесповоротного уничтожения демократических институтов (разделения властей, выборов, парламентаризма, свободы слова и свободы СМИ, политического и идеологического плюрализма и т.п.). В целом, сокращение сферы и роли демократических институтов в условиях чрезвычайного времени производится настолько, насколько этого требует чрезвычайное положение, и не влечет сущностного изменения политического режима демократии. При отмене чрезвычайного положения демократические институты восстанавливаются в полном объеме.

При этом чрезвычайное правовое регулирование включает в себя как нормативное, так и индивидуальное правовое регулирование. Причем удельный вес индивидуального правового регулирования в экстремальных условиях становится решающим, поскольку чрезвычайные ситуации создают новые, ранее не существовавшие отношения, которые могут быть упорядочены только с помощью индивидуальных актов правоприменения.

2.2. Механизм и стадии чрезвычайного правового регулирования

В юридической науке механизм правового регулирования понимается как совокупность правовых средств, с помощью которых осуществляется воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, стабилизации и охраны. Так, С.С. Алексеев предлагал следующее определение механизма правового регулирования: «под механизмом правового регулирования следует понимать взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»¹.

В механизм правового регулирования, по общему мнению ученых, включаются следующие основные элементы:

- юридическая норма;
- правоотношение;
- акты реализации прав и обязанностей.

Понятие механизма вполне может быть распространено на чрезвычайное правовое регулирование для анализа специфических правовых средств, применяемых для разрешения кризисных ситуаций. Механизм, как категория механическая, конечно, отчасти дает представление о статических элементах в процессе чрезвычайного правового регулирования. Учитывая, что в чрезвычайной ситуации высок уровень дезорганизации и возрастает роль управления как искусства, механизм чрезвычайного правового регулирования позволяет выделить лишь устойчивые, закономерные элементы в юридическом процессе упорядочения чрезвычайных обстоятельств.

По нашему мнению, механизм чрезвычайного правового регулирования по сравнению с ординарным механизмом правового

¹ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Издательство «Юридическая литература», 1966. – С. 30.

регулирующего, отличается использованием специфических и экстраординарных правовых средств. К правовым средствам, которые широко используются в чрезвычайном правовом регулировании, можно отнести: нормы права, содержащие особое правовое средство – правоограничение – и запрещающие юридические нормы.

Правоограничение влечет за собой сужение правовых возможностей, выбора вариантов в рамках предоставленных субъективных прав, ограничиваясь теми вариантами, которые не представляют угрозы для общества в кризисной ситуации. Так, ограничение на оборот оружия в условиях чрезвычайного положения, в целом, не лишает граждан права на приобретение товаров, но не позволяет приобретать оружие, что может быть опасно в ситуации введения чрезвычайного положения вследствие массовых беспорядков или актов терроризма.

В чрезвычайном правовом регулировании весьма широко используются запрещающие нормы права, поскольку в чрезвычайных условиях активность требуется от соответствующих органов государства, служб и учреждений, а граждане и организации не должны чинить препятствия в их деятельности. Именно этим обстоятельством обусловлены запреты на использование публичных манифестаций в условиях чрезвычайного положения.

- юридические нормы, предоставляющие особого рода дозволение органам государственной власти, уполномоченным на управление в кризисных ситуациях – дискреционные полномочия.

Дозволение в чрезвычайном правовом регулировании отличается предоставлением весьма широкого усмотрения органов государственной власти по принятию чрезвычайных мер, что в обычных условиях недопустимо и приводит к злоупотреблению властными полномочиями. Иными словами дискреция государства в нормальных условиях весьма ограничена, а то и запрещена в большинстве случаев. В чрезвычайных обстоятельствах сфера усмотрения и дискреционных полномочий

расширяется и обуславливается самим предметом правового регулирования – нестабильными, кризисными и ранее несуществовавшими общественными отношениями.

- особые чрезвычайные правоотношения, характеризующиеся непредсказуемостью и неопределенностью развития и отражающие чрезвычайную обстановку.

В чрезвычайных правоотношениях проявляются следующие особенности:

а) в чрезвычайные правоотношения вступают органы государственной власти, в том числе чрезвычайные органы, и иные органы государственной власти, граждане и организации;

б) это отношения власти и подчинения, субординации, когда одна сторона подчинена другой;

в) на чрезвычайных органах лежат обязанности и дискреционные полномочия, а на подвластных органах, гражданах и организациях – активные и пассивные обязанности;

г) чрезвычайные правоотношения возникают на основе особого юридического факта – чрезвычайной ситуации, а потому приобретают определенные стихийные, нестабильные характеристики;

д) правовой основой чрезвычайных правоотношений являются не только нормы чрезвычайного права, но и индивидуальные властные решения компетентных чрезвычайных органов в тех случаях, когда чрезвычайное отношение заранее не было предусмотрено нормой права.

Так, право на введение чрезвычайных мер, в том числе вооруженных сил на территории Чеченской республики и Дагестана, не вытекает из формально-определенных полномочий Президента РФ. Тем не менее, Конституционный Суд РФ признал наличие таких «скрытых», «подразумеваемых полномочий» у Президента РФ.

- особые юридические факты – чрезвычайные ситуации и властно-распорядительные акты государства, направленные на преодоление кризисов;

- казуальная регламентация чрезвычайных отношений специально уполномоченными органами государственной власти.

Чрезвычайное правовое регулирование можно рассмотреть не только с точки зрения строения, совокупности статических правовых элементов (механизм правового регулирования), но и с позиций порядка, процедуры, процесса правового воздействия на кризисные общественные отношения.

К стадиям правового регулирования в общетеоретической правовой науке причисляют:

- правотворчество, т.е. создание нормативной основы для упорядочения общественных отношений;

- возникновение правоотношений на основе юридических фактов;

- реализация прав и обязанностей участниками правоотношения в волевых актах поведения.

Названные стадии применимы и к процессу чрезвычайного правового регулирования. Но при этом следует сделать ряд оговорок, касающихся своеобразия процесса чрезвычайного правового регулирования.

Во-первых, формирование нормативной основы для чрезвычайного правового регулирования основано не на существовании реального, нуждающегося в правовом регулировании предмета воздействий, как это принято в других элементах системы права. Предмет чрезвычайного права лишь предполагается на основе имеющегося у общества опыта преодоления чрезвычайных ситуаций. Однако, всех возможных случаев, которые могут появиться в чрезвычайных обстоятельствах, чрезвычайное законодательство охватить не может.

Так, в начале 1990-х гг. в России чрезвычайное законодательство предусматривало возможность использования вооруженных сил только в условиях природных и техногенных чрезвычайных ситуаций. Однако

национальные конфликты, экстремизм и акты терроризма на территории Северной Осетии и Ингушетии объективно поставили вопрос о необходимости использования вооруженных сил для восстановления мира и безопасности в этих регионах. Президент РФ фактически использовал вооруженные силы для нормализации обстановки, но закон не допускал такого права для главы государства.

Во-вторых, чрезвычайное правовое регулирование через нормативный и индивидуальный каналы юридического воздействия восполняют и устраняют пробелы – исключительные ситуации, нуждающиеся в правовой охране. Оптимальные и эффективные правовые способы решения кризисных ситуаций часто приобретают характер постоянных правил и норм поведения и входят в содержание законодательства стабильного периода.

Как отмечает И.А. Исаев, ситуация чрезвычайного положения – есть непрерывный и полномасштабный пробел в праве, а не в законе. В чрезвычайном положении приходится допускать создание новых правил поведения властью на основе соображений пользы, необходимости и пользоваться с этой целью конструкцией юридической фикции. Фиктивность чрезвычайного права заключается в том, что оно приостанавливает, заменяет ординарное правовое регулирование, предполагает, что права в таких условиях вовсе нет.

Ученый пишет: «Рождение права посредством прерывания права, самозарождения права из действительности, создание новой правовой почвы предполагают временное наличие правового вакуума, состояние аномии. В ситуации чрезвычайного положения весь существующий правопорядок превращается в один большой пробел, как предполагается, на некоторое время. Исключительные законы, принимаемые в это период, заменяют собой прежние отношения (фактически допуская при этом значительное число лакун и резервов), формируя состояние фиктивной заменяемости. Определяющим моментом в этой ситуации остается политическое решение, но не идея законности. Согласно принципу, по которому закон может

содержать лакуны, а право нет, ситуация крайней необходимости интерпретируется как пробел в публичном праве, который может быть заполнен исполнительной властью. Чрезвычайное положение выступает как форма фиктивной лакуны, необходимой для защиты существующей нормы. При этом лакуна располагается не внутри закона, но затрагивает только возможность ее реализации: закон остается в силе, но его применение приостанавливается»¹.

В-третьих, зачастую разрешение чрезвычайных ситуации не имеет четких правовых оснований и нередко властная деятельность выходит за пределы законодательно определенных полномочий. Так, введение Верховным Советом фактического чрезвычайного положения в 1988 г. в Нагорном Карабахе не имело юридических оснований в советском конституционном законодательстве.

В-четвертых, чрезвычайное правовое регулирование возникает стихийно, протекает в ограниченных временных рамках и в нормальных условиях жизни общества находится в «спящем состоянии». При этом, правда, действует система правовых средств, которые обеспечивают предупреждение кризисных ситуаций, пропаганду необходимых знаний и умений в чрезвычайных обстоятельствах, подготовку и поддержание в состоянии готовности совокупности органов власти по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В общем виде процесс чрезвычайного правового регулирования можно описать следующим образом. Первоначально, на первой стадии, разрабатываются нормативные правовые акты, определяющие основания, порядок введения, продления и отмены чрезвычайного положения, полномочия органов государственной власти и возможные ограничения прав и свобод граждан.

¹ Исаев И.А. Юридическая фикция как форма заполнения правовых пробелов // История государства и права. – 2011. № 22. – С. 4.

На втором этапе, после появления чрезвычайной ситуации и введения чрезвычайного положения, складываются особые чрезвычайные правоотношения, обязательной стороной которых являются специально уполномоченные на разрешение кризисной ситуации органы государственной власти. А.А. Фомин справедливо указывает на своеобразие чрезвычайных правоотношений: «Правоотношения, возникающие на основе действия чрезвычайного законодательства, составляют один из важнейших элементов механизма правового регулирования общественных отношений в условиях экстремальной обстановки. Чрезвычайные правоотношения имеют ряд особенностей, отличаются своей спецификой, качественной неоднородностью в русле общей теории правовых отношений, что выражается, прежде всего, в своеобразии их элементов и структурной организации»¹.

На этой же стадии выявляются те отношения, которые не имеют четкой правовой основы и обуславливают принятие особых чрезвычайных актов в связи с конкретной ситуацией под влиянием неизбежных и заранее непрогнозируемых факторов. Фактически это означает, что часть нормативного правового массива возникает как ответ на реальную чрезвычайную ситуацию в качестве средства устранения пробелов в законодательстве.

Трудно согласиться с позицией В.В. Лобзинева, который в качестве принципа чрезвычайного регулирования рассматривает то, что «все нормы, регулирующие чрезвычайное положение, должны быть заранее закреплены в законодательстве, до его объявления»². Такой принцип чрезвычайного права не выдерживает критики с точки зрения практики. Дело, в том, что заранее предусмотреть все детали правового регулирования критической ситуации

¹ Фомин А.А. Чрезвычайное законодательство в российском государстве: теоретико-правовое исследование. Указ. изд. - С. 8.

² Лобзинев В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации (теория, законодательство, практика). – М.: Юрид. лит., 2001. – С. 180.

невозможно. В связи с этим в мировой практике государства часто были вынуждены прибегать к непредусмотренным законом мерам.

Точка зрения В.В. Лобзина еще потому необоснована, что в ст. 18, 26 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» предусматривается, что комендант, временный специальный орган или федеральный орган управления территорией в условиях чрезвычайного положения издадут приказы и распоряжения по обеспечению режима, являющиеся обязательными для исполнения всеми лицами, находящимися на данной территории.

На третьей стадии чрезвычайного правового регулирования осуществляется реализация чрезвычайного законодательства в актах поведения всех субъектов права. Кроме того, на данной стадии (как центральной) в ситуации исключительного положения центр тяжести с нормативного регулирования смещается в пользу индивидуального правового регулирования на основе правоприменительных актов чрезвычайных органов управления.

Итак, 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

регулирующего для упорядочения возникших чрезвычайных отношений и появление вторичных чрезвычайных норм, которые невозможно было заложить заранее в законодательстве.

2.3. Тип, методы, способы и принципы чрезвычайного правового регулирования

В силу того, что чрезвычайные правоотношения нуждаются в контроле и юридической охране, из двух типов правового регулирования – общедозволительного и разрешительного – в чрезвычайном праве применяется разрешительный тип¹. Ради справедливости следует отметить, что разрешительный тип правового регулирования касается граждан и организаций. Несмотря на то, что полномочия специально уполномоченных органов власти четко прописываются в законе, как, к примеру, в российском законе «о чрезвычайном положении», разрешительный тип правового регулирования не применим в полном объеме к органам государственной власти. Дело в том, что на основании санкции законодательства или под давлением жизненных обстоятельств, как это было неоднократно в российской практике, органы государственной власти используют практически неограниченные дискреционные полномочия для разрешения чрезвычайных ситуаций.

Можно сказать, что фактически до середины XX в. в отношении полномочий государственной власти действовал иной, общедозволительный тип правового регулирования, поскольку государству предоставлялось право на применение необходимых мер в экстремальных обстоятельствах, но при соблюдении ряда установленных законом конкретных запретов и

¹ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: «Юридическая литература», 1989. – С. 163-179.

ограничений. Ещё раз обратимся к примеру Германии: ст. 48 Веймарской Конституции предоставляла рейхспрезиденту право использовать все необходимые меры в случае угрозы безопасности государства.

Поэтому, наряду с указанием на конкретные дозволения и общий запрет на определенное поведение, в чрезвычайном законодательстве устанавливаются конкретные дозволения, легализующие применение власти и принуждения. В классическом разрешительном правовом регулировании конкретные дозволения относятся к ограничениям деятельности государства. Здесь же, напротив, возможно определение конкретных дозволений с указанием права чрезвычайных органов на принятие иных экстраординарных мер. Действующее российское законодательство отказалось от предоставления общего дозволения на экстраординарные меры, ограничившись лишь перечислением конкретных юридических возможностей государственной власти.

По этому поводу высказывается С.В. Лебедь: «Если международные документы прямо прописывают запрет на ограничение отдельных прав и свобод в чрезвычайных условиях вне зависимости от тяжести ситуации или соображений целесообразности, и оставляют ограничение иных прав на усмотрение национального законодателя, то российское чрезвычайное законодательство закрепляет лишь допустимые правоограничения и не упоминает о недопустимых. Таким образом, в рамках международных актов, относительно прав человека в условиях чрезвычайного положения, действует принцип «разрешено все, что не запрещено». В тоже время в Федеральном конституционном законе РФ «О чрезвычайном положении» применительно к аналогичным вопросам предусматривается принцип «запрещено все, что не разрешено»¹.

Однако, в связи с критическими ситуациями в 1990-е гг., в России для урегулирования конфликта в Чеченской республике, Северной Осетии и

¹ Лебедь С.В. Международно-правовые основы обеспечения прав человека в условиях чрезвычайного положения. – М., 2003. – С. 22.

Ингушетии Президент РФ действовал в соответствии с доктриной «подразумеваемых полномочий», не вытекающих из закона, а также в рамках общедозволительного типа правового регулирования, когда позволил применить вооруженные силы на территории соответствующих субъектов Российской Федерации и ввести непредусмотренные Конституцией РФ и законодательством ограничения прав и свобод человека и гражданина (к примеру, высылку за пределы данных территорий, закрытие административных границ и т.п.). Причем, во время разбирательства в Конституционном Суде РФ дела о соответствии данных актов Президента РФ Конституции представители Президента РФ и Правительства ссылались на неизбежность таких мер, поскольку введение чрезвычайного или военного положений в условиях конфликта в Чечне было невозможно по российскому законодательству. В своем Постановлении от 31 июля 1995 г. Конституционный Суд РФ согласился с данными аргументами, признав существование у Президента РФ скрытых полномочий для разрешения экстраординарных ситуаций¹.

Следует согласиться с позициями В.О. Лучина и Н.В. Витрука, которые в своих особых мнениях по данному делу критически оценили Постановление Конституционного Суда РФ. На их взгляд данное решение суда фактически санкционировало возможность Президента РФ действовать не в рамках закона, а исходя из якобы имеющихся у него «подразумеваемых полномочий», вытекающих из ст. 80 Конституции РФ. Судья в особом

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мерах по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166. «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности РФ, законности, прав, свобод и разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1832 «Об основных положениях военной доктрины РФ» // Собрание законодательства РФ. 17.08.1995. № 33. Ст. 3424.

мнении отмечал: «Признание Указа от 9 декабря 1994 г. № 2166 соответствующим Конституции Российской Федерации вызывает возражение с позиций толкования Судом части 2 статьи 80 Конституции. По моему мнению, данная норма закрепляет и характеризует статус Президента, его функции, направления деятельности, но не определяет его полномочия, которым посвящены статьи 83 – 89 Конституции. Более того, часть 2 статьи 80 предписывает, что он принимает меры «по охране суверенитета Российской Федерации...» в установленном Конституцией порядке. Поэтому попытка выйти на общеправовой принцип «разрешено все, что не запрещено законом» некорректна, во-первых, в связи с недопустимостью распространения данного принципа на сферу действия публичной власти, во-вторых, это означало бы наделение Президента дискреционными полномочиями, правом принимать акты и совершать действия, руководствуясь только усмотрением, целесообразностью, а не законом».

С одной стороны, в таком случае государство сковывает себя в непредвиденных обстоятельствах и будет порождать незаконные фактические действия и решения власти для устранения кризиса. С другой стороны, при таком подходе законом гарантируется невозможность легальным путем злоупотреблять властью, применять неадекватные ограничения прав и свобод и устанавливать диктаторские режимы.

Судья Н.В. Витрук в своем особом мнении занял компромиссную позицию, которая, на наш взгляд, является наиболее адекватной. Действительно, в обычных условиях все государственные органы должны действовать в рамках закона, не выходя за их пределы. Но в критических обстоятельствах высшие органы государственной власти на основе концепции «скрытых (подразумеваемых)» полномочий могут предпринимать меры, диктуемые не законом, а интересами безопасности общества. В противном случае деятельность государства будет парализована в экстремальных обстоятельствах, не предусмотренных законом. Устранить такую ситуацию можно будет только с принятием соответствующего закона,

предусматривающего конкретные чрезвычайные меры регулирования. В сущности, разрешение кризиса в Чечне законным путем тогда было невозможно, поскольку закон не допускал использования вооруженных сил для обеспечения порядка и безопасности.

Н.В. Витрук указывал: «Президент не свободен в выборе тех или иных вариантов поведения, так как эти варианты должны соответствовать Конституции и действующим законам, и он должен учитывать действие правового принципа в отношении всех должностных лиц государства: им разрешено лишь то, что прямо предписано Конституцией и законом... Институт «скрытых (подразумеваемых)» полномочий органов государственной власти известен мировой конституционной практике, однако он используется с достаточной степенью осторожности и лишь в целях обеспечения эффективного действия принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов с тем, чтобы не допустить произвольного усиления одной ветви власти за счет другой»¹.

Метод правового регулирования в общеправовой науке понимается как совокупность способов юридического нормирования общественных отношений, характеризующих правовое своеобразие конкретных отраслей права. Принято выделять императивный и диспозитивный методы правового регулирования².

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мерах по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166. «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности РФ, законности, прав, свобод и разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1832 «Об основных положениях военной доктрины РФ» // Собрание законодательства РФ. 17.08.1995. № 33. Ст. 3424.

² Сорокин В.Д. Метод правового регулирования: теоретические проблемы. – М., 1976. – С. 59-74.

С точки зрения метода правового регулирования, в чрезвычайных обстоятельствах используются императивные начала. Следует согласиться с позицией С.С. Алексеева, который характеристику метода правового регулирования предлагал делать с помощью анализа следующих элементов правового регулирования: «Учитывая особенности права, можно в каждом методе правового регулирования выделить четыре главных стороны:

- а) положения субъектов общественных отношений;
- б) внешних условий их движения;
- в) содержания отношений;
- г) мер их юридического обеспечения»¹.

Императивность метода чрезвычайного правового регулирования проявляется в следующих моментах:

Во-первых, с точки зрения правового положения, субъекты чрезвычайных правоотношений находятся в юридически неравноправном соотношении друг с другом. Специально уполномоченные чрезвычайные органы являются властной стороной, которая подчиняет себе и принуждает к действиям противоположную сторону – граждан, организации, подчиненные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Иначе говоря, это отношения власти и подчинения, но не юридического равенства. Причем, обязательными субъектами чрезвычайных правоотношений выступают особые, как правило, специально созданные чрезвычайные органы государственной власти.

Во-вторых, юридическим основанием возникновения, развития и прекращения чрезвычайных правоотношений выступают два рода жизненных обстоятельств:

- чрезвычайные обстоятельства, которые чаще всего являются событиями и практически не зависят от воли и сознания субъектов права (природные и техногенные ситуации). Хотя чрезвычайные ситуации

¹ Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. – М.: Издательство юридической литературы, 1961. – С. 61-62.

социального происхождения ближе к действиям (массовые беспорядки, акты терроризма), но могут приводить к непредвиденным последствиям, а потому отчасти тяготеют к относительным событиям;

- властные административно-распорядительные акты чрезвычайных органов власти, направленные на разрешение экстраординарных ситуаций.

Иными словами, возникновение и динамика отношений в чрезвычайных обстоятельствах первоначально носит стихийный и неуправляемый характер (под влиянием событий), но потом претерпевает воздействие организующей деятельности государства для нормализации и упорядочения возникших хаотичных общественных отношений.

В-третьих, с точки зрения содержания, правоотношения в чрезвычайных обстоятельствах характеризуются тем, что:

- прежде всего, в них реализуются установленные в нормах права запреты и обязывания для подвластных лиц;

- властвующий чрезвычайный орган управления получает право на нормативное и индивидуальное урегулирование отношения и подчинение себе подвластных лиц.

В значительной степени, чрезвычайные правоотношения – это отношения пассивного типа на стороне обязанных лиц, поскольку требуют от граждан и организаций воздержания от активных действий. Активные действия по реализации своих полномочий и обязанностей лежат на чрезвычайных органах, которые должны мобилизацией ресурсов и людей преодолеть кризисную ситуацию. Фактически государство проявляет активность и требует от граждан и организаций пассивности, воздержания от того, чтобы создать помехи в деятельности властных субъектов.

Чрезвычайные правоотношения отличаются тем, что:

- непременно участником чрезвычайных правоотношений выступает специально уполномоченный орган государственной власти на управление в кризисной ситуации;

- в чрезвычайных правоотношениях происходит перераспределение прав и обязанностей и компетенции государственных органов по сравнению с правоотношениями в обычных условиях. Права и обязанности граждан и организаций сужаются или сменяются на обязанности активного и пассивного типа, а компетенция государства расширяется за счет предоставления новых, экстраординарных полномочий.

Однако развитие чрезвычайной ситуации может потребовать активного участия граждан и организаций в урегулировании экстремальных ситуаций, и тогда законодательство и чрезвычайные органы власти налагают на них обязанности активного типа. Например, военное законодательство России позволяет в военное время провести мобилизацию – призыв на военную службу лиц, находящихся в запасе.

В-четвертых, в аспекте мер обеспечения чрезвычайное право отличается:

- суровостью санкций за нарушение чрезвычайного законодательства;
- установлением дополнительных мер ответственности за правонарушения в чрезвычайных обстоятельствах;
- нередко в мировой практике для обеспечения механизма реализации чрезвычайных мер создаются специальные комиссии, квазисудебные и чрезвычайные органы.

В качестве дополнительных санкций за нарушение обязательных требований в условиях чрезвычайного положения можно назвать административные наказания, предусмотренные за совершение действий, охватываемых следующими составами административных правонарушений: нарушение требований режима чрезвычайного положения, невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, невыполнение требований и мероприятий в области гражданской

обороны (ст. 20.5, 20.6, 20.7 Кодекса об административных правонарушениях РФ)¹.

В Российской Федерации Конституция 1993 г. запретила создание чрезвычайных судов, предполагая, что правосудие в экстремальных обстоятельствах будет осуществляться в нормальном режиме без каких-либо изъятий и оговорок.

Наконец, существо императивного метода правового регулирования в чрезвычайных ситуациях состоит в том, что чрезвычайные отношения регулируются на основе категорических предписаний государственной власти, которые не могут быть изменены по усмотрению и на основании соглашений субъектов права.

В чрезвычайных условиях степень централизованного регулирования возрастает многократно и приближается к максимальной мере, поскольку при чрезвычайном правовом регулировании не просто ограничивается саморегулирование, но и прекращается правовое регулирование нижестоящими, региональными органами и органами местного самоуправления. Фактически чрезвычайное правовое регулирование – это центральное или, в случае с Россией, федеральное правовое регулирование, когда происходит активное федеральное вмешательство в дела отдельных регионов.

Как ранее отмечалось, среди способов чрезвычайного правового регулирования доминируют обязывания и запреты. Запреты обеспечивают пассивное поведение субъектов права в целях устранения препятствий в деятельности государства. Так, ФКЗ «О чрезвычайном положении» позволяет вводить такое ограничение как проведение митингов и других публичных манифестаций, которые потенциально могут дестабилизировать и так критическую ситуацию, помешать оказанию помощи и проведению аварийно-спасательных работ.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1. (ч.1.). Ст.1.

Обязывания применяются в тех случаях, когда необходимы активные действия граждан и организаций в осуществлении помощи правительству в преодолении последствий чрезвычайных ситуаций.

В правовой науке дискутируется вопрос о существовании особого способа правового регулирования – правового ограничения, который широко используется в специальных ограничительных правовых режимах.

Правоограничение заключается не просто в возложении обязанностей и запретов, а в сужении правового статуса лица, изъятии или ограничении прав и свобод или отдельных возможностей по их осуществлению¹.

Действительно, при чрезвычайном правовом регулировании в первую очередь в нормативном порядке вводится ограничение в конкретных конституционных правах и свободах граждан и организаций. Так, в чрезвычайном положении могут быть запрещены забастовки – одно из наиболее эффективных способов коллективного отстаивания работниками своих трудовых прав. Фактически речь может идти не только об ограничении, но и даже лишении на определенное время части прав. Конечно, в современных государствах граждане и организации не могут быть полностью лишены своих прав и свобод. Только часть прав и свобод могут быть на время ограничены. Так, Европейская конвенция о защите прав и основных свобод не позволяет вводить какие-либо меры по нарушению и лишению права на жизнь. Остальные права и свободы гражданина в определенной, адекватной ситуации, могут быть ограничены.

В юридической науке правовое ограничение понимается как своеобразное правовое средство регулирования общественных отношений наряду с правовыми стимулами (льготами, поощрениями), иммунитетами, привилегиями. А.В. Малько рассматривает правовое ограничение как «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в

¹ Фомин А.А. Чрезвычайное законодательство в российском государстве: теоретико-правовое исследование. Указ. изд. - С. 8.

охране и защите»¹. А.В. Малько, Г.С. Беляева выделяют следующие признаки правовых ограничений:

1) ограничения связаны с неблагоприятными условиями для осуществления интересов субъекта права, поскольку направлены на сдерживание и одновременно на удовлетворение интересов противостоящей стороны;

2) правовые ограничения выражаются в сужении объема возможностей, свободы поведения человека путем установления обязанностей, запретов, ответственности и т.п.;

3) правовые ограничения направлены на формирование отрицательной мотивации, т.е. демотивируют определенное поведение;

4) ограничения ведут к снижению негативной активности;

5) правовые ограничения выполняют охранительную функцию;

6) правовые ограничения могут иметь форму цензов, лимитов, наказаний, мер предупреждения и т.п.².

По нашему мнению, единственным слабым местом такого взгляда на правовые ограничения является то, что авторами связывается с ограничениями сдерживание противоправного поведения субъектов права³. В действительности, далеко не всегда правовые ограничения удерживают от правонарушений, а лишь сужают содержание субъективных прав в целях расширения государственной компетенции.

Так, именно при чрезвычайном правовом регулировании правовые ограничения зачастую применяются не с целью удержания от правонарушений, а с целью обеспечения беспрепятственного осуществления органами власти своих функций по ликвидации кризисных ситуаций. Так, проведение митингов, забастовок, выборов само по себе не является

¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве // Правоведение. – 1998. № 3. – С. 140.

² Там же; Беляева Г.С. Правовой режим в общетеоретическом измерении. – М.: Юрлитинформ, 2013. – С. 126.

³ Малько А.В. Правовые ограничения: от отраслевого понимания к теоретическому // Правоведение. – 1993. № 5. – С. 20.

правонарушением, но в экстремальных ситуациях становится серьезным препятствием для осуществления необходимых работ по выходу из чрезвычайной ситуации.

Кроме того, правовые ограничения в кризисных условиях направлены на предупреждение потенциально социально вредного поведения от использования своих субъективных прав. Здесь говорить о наличии правонарушения не приходится, оно еще не совершено. Так, ограничение на въезд или выезд на территории, где распространены массовые заболевания (эпидемии), направлено не на сдерживание правонарушений, а на предотвращение потенциально опасных последствий – заражения других людей, находящихся в иных местностях.

Более адекватным можно считать взгляд на понимание правового ограничения И.М. Приходько, которая дает следующее определение: «правовое ограничение следует определить как правовое средство, направленное на удержание субъекта права в определенных рамках с целью упорядочения общественных отношений путем обеспечения интересов контрсубъекта»¹.

Поэтому, в целом удачное определение правовых ограничений нуждается в корректировке. По нашему мнению, правовое ограничение можно понимать как предусмотренное нормами права сужение правового статуса субъекта права с целью предотвращения потенциально вредного поведения данного субъекта права, выражающееся в установлении запретов в осуществлении конкретных субъективных прав.

Среди разновидностей правовых ограничений, выделяемых в научной литературе: запреты, приостановлениями, обязанности, умаление прав,

¹ Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики). Автореф. дис...канд. юрид. наук. – Саратов, 2002. – С. 8.

пределы, лимиты, цензы, наказания, сервитуты, меры принуждения и пресечения, изъятия и т.п.¹.

Кроме того, правовые ограничения классифицируют на постоянные и временные, материальные и процессуальные и т.п.

В экстраординарном правовом регулировании весьма широко используется данный набор правоограничений. В большей степени применяются запреты, приостановления деятельности, умаление прав, меры принуждения.

Так, ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает возможность приостановления деятельности политических партий и общественных объединений. В чрезвычайных условиях вводится своеобразный предел в осуществлении права на передвижение – комендантский час, запрещающий нахождение человека в ночное время. Наиболее серьезным ограничением можно считать умаление прав – ограничение в конкретных возможностях использования прав и свобод или даже лишение субъективных прав целиком.

Помимо сужения правового положения личности, возможно наложение на субъектов права дополнительных обязанностей. Так, в условиях военного или чрезвычайного положения могут привлекаться к трудовой повинности граждане и организации для ликвидации наступивших последствий в рамках так называемой гражданской обороны².

Вместе с тем, правовые ограничения в чрезвычайном правовом регулировании имеют существенные особенности:

- чрезвычайные правовые ограничения носят временный характер и после устранения кризисной ситуации отменяются;
- использование ограничений уместно только в тех пределах, которые диктуются характером экстраординарной ситуации;

¹ Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики). Автореф. дис...канд. юрид. наук. – Саратов, 2002. – С. 8-9.

² ФЗ «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 // Собрание законодательства РФ. 16.02.1998. № 7. Ст. 799.

- степень ограничения прав и свобод субъектов права в чрезвычайном положении может достигать максимального характера.

В условиях, когда конкретных юридических норм для определения деятельности государственных органов в экстраординарных обстоятельствах оказывается недостаточно в силу непредсказуемости чрезвычайной обстановки, значимое и отправное значение приобретают общие начала, принципы правового регулирования чрезвычайных ситуаций. Принципы чрезвычайного правового регулирования выступают юридическим основанием для действий, прямо не предусмотренных в законе, и правовым ограничением для властной деятельности государственных органов. С одной стороны, с помощью принципов чрезвычайные органы могут заполнять лакуны (вакуум) в чрезвычайной ситуации, с другой – принципы становятся препятствием на пути применения репрессивных мер и перерастания власти в авторитарную, диктаторскую.

Следует согласиться с утверждением А.А. Фомина о двойственной природе чрезвычайного законодательства: «С одной стороны, оно выступает эффективным средством защиты прав, свобод и безопасности граждан. С другой, не исключена возможность применения его в целях подавления политической оппозиции, устранения из жизни общества демократических государственно-правовых институтов. Поэтому весьма важно, чтобы концентрация власти и ограничительные меры, предусмотренные чрезвычайным законодательством и столь необходимые в экстремальной ситуации, не использовались в ущерб конституционному правопорядку»¹.

Приходится констатировать, что действующее российское законодательство не содержит легальных принципов чрезвычайного правового регулирования, что, несомненно, является существенным юридическим дефектом.

¹ Фомин А.А. Чрезвычайное законодательство в российском государстве: теоретико-правовое исследование. Указ. изд. - С. 9.

Использовать международные и национальные принципы в отношении чрезвычайного законодательства предлагает В.В. Жилинский: «В результате проведенного сравнительного анализа диссертант установил, что в ФКЗ отсутствуют определяющие принципы применения чрезвычайных мер. В соответствии с международно-правовыми документами к ним относятся: а) принцип исключительной угрозы; б) принцип официального объявления; в) принцип соразмерности; г) принцип недискриминации; д) принцип неотчуждаемости абсолютных прав и свобод; е) принцип официального уведомления.

Укрепление чрезвычайного законодательства представляется не только за счет текстуального включения названных принципов, но и принципов внутреннего законодательства, сопряженного с национальной безопасностью: а) законность; б) уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина; в) взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности; г) приоритет жизни и здоровья граждан; д) интеграция с международными системами безопасности; е) системность»¹.

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

I. Общеправовые принципы, которые 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;

¹ Жилинский, В. В. Правовое обеспечение национальной безопасности в чрезвычайных условиях: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2007. – С. 22.

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

- принцип равноправия или недискриминации граждан и организаций при введении чрезвычайных мер.

Чрезвычайные меры не могут использоваться как адресные, персональные средства для подавления свободы личности, устранения политически нелояльных властям лиц.

- принцип справедливости, означающий в чрезвычайных обстоятельствах соразмерность ограничения права 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.

Так, при введении фактических чрезвычайных мер в Северной Осетии и Ингушетии один из Указов Президента РФ не был опубликован, что привело к установлению чрезвычайного режима в закрытом режиме и подрывало гласность государственной деятельности по охране безопасности.

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

Во Франции вплоть до конца XIX в. не предусматривалось специальных мер ответственности за применение чрезвычайных мер, повлекших вред и противоречащих закону. Более того, прямо определялось, что никто не несет ответственности за причиненный вред общественным отношениям.

Гарантии ответственности государства за применение чрезвычайных мер нашли юридическое закрепление в ст. 34 ФКЗ «О чрезвычайном положении», которая гласит: «Неправомерное применение физической силы,

специальных средств, оружия, боевой и специальной техники сотрудниками органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, военнослужащими внутренних войск и Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также превышение должностными лицами сил, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, служебных полномочий, включая нарушение установленных настоящим Федеральным конституционным законом гарантий прав и свобод человека и гражданина, влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Вместе с тем, очевидны пробелы в данном законе относительно ответственности высших органов государственной власти, специально уполномоченных органов для обеспечения режима чрезвычайного положения за принимаемые акты и чрезвычайные меры. В законодательстве России не определена ответственность главы государства за фиктивное введение чрезвычайного положения, когда угроза безопасности обществу отсутствует. Не закреплен механизм привлечения к ответственности Президента РФ за введение чрезвычайного положения без соблюдения процедуры или применения фактических чрезвычайных мер без юридических оснований.

II. Специальные принципы, характерные исключительно для чрезвычайного правового регулирования.

1. Принцип адекватности чрезвычайных мер регулирования характеру критической ситуации (или принцип исключительной угрозы)¹. Данный принцип частично нашел отражение в ст. 28 ФКЗ «О чрезвычайном положении»: «Меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными

¹ Алешин В.В. Правовые основы применения режима чрезвычайного положения и режима контртеррористической операции // Современное право. – 2006. № 4. – С. 31-32.

правовыми актами Российской Федерации полномочий федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, прав организаций и общественных объединений, прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения».

2. Принцип ограниченности чрезвычайного правового регулирования строгими временными рамками. Указанное начало получило закрепление в ч.2 ст. 1 ФКЗ «О чрезвычайном положении», согласно которой «введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации».

3. Принцип конституционного закрепления оснований и порядка введения чрезвычайного положения, препятствующий произвольному и необоснованному использованию исполнительной властью чрезвычайных мер.

4. Принцип парламентского контроля за введение 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.

5. Принцип соблюдения правовой процедуры при введении, продлении и отмене чрезвычайного правового положения.

6. Принцип обеспечения непрерывной деятельности законодательной власти и органов правосудия в экстремальных обстоятельствах.

7. Принцип недопустимости использования вооруженных сил в отношении мирного гражданского населения в условиях чрезвычайных ситуаций криминогенного и иного социального происхождения.

Впервые в России правовую позицию о недопустимости привлечения военнослужащих для обеспечения общественного порядка и общественной

безопасности выразил Комитет Конституционного надзора СССР. 3 апреля 1991 г. Комитет принял заключение о конституционности ряда нормативных правовых актов СССР, позволяющих привлекать военнослужащих к патрулированию совместно с милицией для обеспечения общественного порядка и борьбы с преступлениями. В заключении говорилось о недопустимости использования военной силы в обеспечении общественного порядка, данная функция должна выполняться милицией. По существу, в условиях, близких к чрезвычайному положению, когда руководство страны могло использовать армию для пресечения народных возмущений, Комитет Конституционного надзора взял на себя смелость заявить об опасности использования военнослужащих для таких целей, так как это было чревато жертвами среди мирного населения.

Однако наибольшую остроту и споры вызвало рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации дела о конституционности Указов Президента РФ и Правительства РФ об использовании вооруженных сил на территории Чеченской Республики без официального объявления чрезвычайного или военного положения. В Постановлении Конституционного Суда РФ по этому делу от 31 июля 1995 г. большинство судей, в основном, признали правомерным использование военной силы для разрешения экстраординарной ситуации в Чечне как реализацию Президентом РФ своих конституционных полномочий по обеспечению территориальной целостности и государственной безопасности страны. Причем, в своём решении Конституционный Суд снял с себя обязанность по оценке политической целесообразности применения военной силы, поскольку суд рассматривает лишь вопросы права, но не политических мотивов тех или иных решений и норм.

Вместе с тем, значительная часть судей в особых мнениях выразила позицию о недопустимости использования вооруженных сил в мирное время без объявления чрезвычайного положения и соблюдения должной процедуры уведомления Совета Федерации.

5. Принцип обеспечения судебного и конституционного контроля за законностью и конституционностью введения, продления чрезвычайного положения и применения чрезвычайных мер урегулирования кризисных ситуаций.

Таким образом, 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 нашему мнению, 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 предусмотрены те действия, которые запрещено совершать государственным органам в чрезвычайных ситуациях (к примеру, 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.

2.4. Понятие и виды пределов чрезвычайного правового регулирования

Проблема пределов, границ правового регулирования остается одной из наименее изученных в юридической науке. В юриспруденции нет ни одного исследования пределов правового регулирования на монографическом уровне. Границы правового регулирования лишь попутно рассматриваются в работах по понятию, предмету, методу правового регулирования. Соответственно, тем сложнее разрешить вопрос о пределах правового регулирования в чрезвычайных ситуациях, не имея четкой теоретической опоры.

Однако применительно к чрезвычайному правовому регулированию вопрос о пределах правового воздействия в кризисных ситуациях приобретает особое значение:

- чрезвычайное правовое регулирование влечет за собой расширение вмешательства государства в общественную жизнь, объективно угрожая установлением диктатуры власти;

- чрезвычайное правовое регулирование сопряжено с существенным ограничением правового статуса личности, от соразмерности которого зависит как разрешение кризисной ситуации, так и защита интересов личности.

Как справедливо замечает Ю.А. Тихомиров: «Проблема пределов регулирования поведения людей с помощью норм законов и иных нормативных актов – это одновременно и проблема вмешательства государства, всех его органов в общественную жизнь. Определяющее значение имеет характер регулируемых отношений. Есть отношения, которые не допускают правового регулирования вообще; допускают такое

регулирование, но оно нежелательно; допускают, оно желательно, но в определенных пределах; и допускают, оно желательно и в полном объеме»¹.

Можно без преувеличения сказать, что вопрос о пределах чрезвычайного правового регулирования есть вопрос о пределах государственного вмешательства в общественную жизнь. От установления границ правового регулирования в экстремальных обстоятельствах зависит та грань, за которой начинается бесправие и произвол государственной власти. Соответственно, игнорирование в юридической науке и практике проблемы пределов экстраординарного правового регулирования ведет за собой возможность произвольного, внеправового разрешения государством кризисных ситуаций, создает благоприятную почву для ограничения свободы, репрессий и установления диктатуры.

Вопрос о пределах чрезвычайного правового регулирования затрагивается в рамках вопроса о пределах ограничения прав и свобод человека и граждан². Причем при рассмотрении данного вопроса, преимущественно обращается внимание на критерии, выработанные в 1984 г. на Парижской конференции Международной ассоциации юристов в «Минимальных стандартах норм об основных правах человека при исключительном положении»³:

- провозглашение чрезвычайного положения может быть оправдано лишь действительным наличием критической ситуации;
- все нормы права, касающиеся чрезвычайного положения, должны быть закреплены в законе до объявления такого положения;

¹ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2010. – С. 76.

² Галенпольский Ф.С. Вопросы правового регулирования ограничения права и свобод человека в условиях чрезвычайного положения: на примере ФРГ // Московский журнал международного права. – 1998. № 4. – С. 23-30.

³ Subrata R.C. The rule of law in a state of emergency: the Paris minimum standarts of human right norms in a state of emergency, 1989.; Лабунец Б.Г. Применение международных гуманитарных стандартов в условиях чрезвычайного положения // Российский юридический журнал. – 2005. № 2. – С. 67-72.

- конституция государства должна предусматривать процедуру объявления чрезвычайного положения;
- объявление чрезвычайного положения исполнительной властью должно утверждаться законодательным органом власти;
- срок чрезвычайного положения не должен выходить за пределы периода времени, требующегося для нормализации кризисной ситуации;
- максимальный срок введения чрезвычайного положения должен предусматриваться конституцией страны;
- законодательная власть должна иметь право на отмену чрезвычайного положения и на продление срока такого положения;
- в чрезвычайной ситуации функции и полномочия представительного органа власти должны быть неприкосновенными;
- выборы могут переноситься в условиях чрезвычайной ситуации до восстановления порядка;
- чрезвычайное положение не может служить причиной отступления от положений ст. 6-8, 11, 15, 16 и 18 Международного пакта о гражданских и политических правах;
- судебные органы должны обладать полномочиями по оценке введения чрезвычайного положения как правомерного, соразмерности ограничения прав и свобод граждан;
- органы конституционного надзора должны иметь право на признание акта чрезвычайного законодательства неконституционным с утратой таким актом юридической силы;
- отмена чрезвычайного положения должна наступать с момента прекращения чрезвычайного положения без специального о том объявления;
- ограниченные права и свободы после отмены чрезвычайного положения должны восстанавливаться в прежнем объеме¹.

¹ См: Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. – 1994. № 6. – С. 37-38.

По нашему мнению, сводить пределы чрезвычайного правового регулирования, при всей важности данного вопроса, к пределам ограничений прав и свобод человека и гражданина недопустимо, поскольку это значительно упрощает представление о пределах юридического вмешательства в общественные отношения¹.

Пределы правового регулирования определяют те границы, в рамках которых правовые средства оказываются эффективными и востребованными. Разрешая вопрос о пределах чрезвычайного правового регулирования нужно учитывать как возможности самого права, так и особенности предмета правового регулирования. В качестве своеобразных границ чрезвычайного правового регулирования выступают следующие обстоятельства:

Во-первых, далеко не весь круг общественных отношений нуждается в правовом регулировании. Значительная доля отношений остается недоступной для юридического регулирования. Так, при чрезвычайном правовом регулировании не затрагиваются, как и при ординарном правовом регулировании, личные отношения между людьми по поводу дружбы, любви и пр.

Во-вторых, в поле чрезвычайного правового регулирования включаются только те отношения, которые могут контролироваться государством с помощью особого аппарата принуждения. Конечно, при экстраординарном правовом регулировании объем привлекаемых сил и средств возрастает, но это не означает возможности тотального контроля за поведением людей.

В-третьих, чрезвычайное правовое регулирование охватывает только волевые отношения. Поэтому, как правило, влияние на возникновение и развитие чрезвычайной ситуации право оказать не может, потому что она не имеет волевого содержания, особенно при появлении ее в силу природных

¹ Пчелинцев С.В. Законодательство дореволюционной России об ограничениях прав и свобод в условиях особых правовых режимов // История государства и права. – 2006. № 5. – С. 16-18.

или техногенных причин. В сущности, самая чрезвычайная ситуация, как причина использования чрезвычайных мер, не входит в предмет правового регулирования, а государство регламентирует деятельность по спасению людей, ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

Пределы, как границы правового регулирования, в кризисных ситуациях могут быть поделены на группы по следующим основаниям:

1. В зависимости от воли и сознания субъектов правотворчества пределы чрезвычайного правового регулирования могут быть объективными и субъективными.

Объективные пределы правового регулирования заданы самим предметом регулирования, который не зависит от воли и сознания субъектов права. Так, чрезвычайное право не может вводить меры, которые ведут к лишению жизни человека, поскольку характер критической ситуации не может влечь за собой принесение в жертву людей. Для восстановления экономической инфраструктуры в условиях чрезвычайной ситуации неадекватными оказываются диспозитивные начала и децентрализация, поскольку для разрешения ситуации необходимы оперативные действия и категорическое, неукоснительное соблюдение властных актов по закупке товаров для ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

Субъективные пределы чрезвычайного правового регулирования зависят от воли и сознания субъектов правотворчества, лиц, которые вводят чрезвычайное положение. Так, от органов государственной власти зачастую зависит вопрос о территории, сроках введения и мерах ограничения прав и свобод человека и гражданина. Не всегда субъективные пределы правового регулирования соответствуют объективным границам юридического воздействия. Срок чрезвычайного положения может быть больше фактического времени существования кризисной обстановки. Правоограничительные меры оказываются неадекватным угрозам. Так, для борьбы с актами терроризма не всегда адекватно применение вооруженных

сил, поскольку такую функцию должны выполнять правоохранительные органы.

По вопросу соотношения объективных и субъективных пределов правового регулирования Н.А. Пьянов отмечает: «Не вдаваясь в анализ взглядов тех или иных авторов по данному вопросу, отмечу, что целесообразнее всего различать объективные и субъективные пределы правового регулирования. Объективные пределы – это границы, которые определяются самими общественными отношениями. Говоря о сфере правового регулирования, мы убедились, что не все общественные отношения могут и должны регулироваться правом. Одни общественные отношения объективно не поддаются правовому регулированию и, следовательно, не могут регулироваться правом. Другие общественные отношения правовому регулированию поддаются, но объективно в нем не нуждаются, и потому не должны регулироваться правом. То есть сами общественные отношения как бы говорят, какие из них могут и должны регулироваться правом, а какие нет. А поскольку сферу правового регулирования составляют общественные отношения, которые могут и должны регулироваться правом, то объективные пределы правового регулирования совпадают с границами сферы правового регулирования.

Субъективные пределы правового регулирования в отличие от объективных пределов – это границы, которые определяются уже не общественными отношениями, а правотворческими органами – органами, создающими и устанавливающими нормы позитивного права. Правотворческие органы, устанавливая нормы права, определяют, какие общественные отношения и как этими нормами будут регулироваться. Поэтому субъективные пределы правового регулирования – это прежде всего предметные пределы, т.е. границы предмета правового регулирования, или сферы урегулированных нормами права общественных отношений. Кроме того, субъективные пределы правового регулирования могут проявляться в

степени урегулированности тех или иных общественных отношений и некоторых других показателях»¹.

2. С точки зрения закрепления пределов чрезвычайного правового регулирования в нормах права можно выделить:

- внеправовые пределы чрезвычайного правового регулирования;
- правовые пределы чрезвычайного правового регулирования.

Внеправовые пределы чрезвычайного правового регулирования не имеют юридического содержания и не содержатся в законодательстве.

К таким внеправовым пределам чрезвычайного правового регулирования можно отнести:

- территориальные пределы действия экстраординарных правовых средств, т.е. территорию, ограниченную масштабом возникшей чрезвычайной ситуации;

- временные (темпоральные) пределы чрезвычайного правового регулирования, выражающиеся в ограничении чрезвычайных мер периодом существования кризисных обстоятельств;

- пределы, обусловленные соображениями государственной пользы и целесообразности, которые нередко могут идти вразрез с нравственными и юридическими границами правового регулирования;

- нравственные пределы чрезвычайного правового регулирования, не позволяющие при применении экстренных мер переходить границу моральных принципов, идеалов и ценностей.

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.

¹ Пьянов Н.А. Правовое регулирование и его механизм // Сибирский юридический вестник. – 2003. № 1. – С. 20.

В юридической литературе, как ранее говорилось, существует позиция, согласно которой в чрезвычайных ситуациях практически отсутствуют границы правового регулирования, а органы власти приобретают право на применение любых средств и методов разрешения кризисной ситуации.

Так, К. Шмитт и Дж. Агамбен отмечают, что в исключительных для общества ситуациях, когда государственная власть вынуждена прибегать к чрезвычайным мерам, пределы управленческой деятельности и правового регулирования размываются. Закон уступает место факту, власть избирает те методы и средства, которые не предусматриваются законом, но рассматриваются правительством как необходимые для преодоления кризисной ситуации. К. Шмитт даже пишет, что новоевропейская концепция государства развивалась в связи с деятельностью государства в исключительных обстоятельствах. По его словам, государство Нового времени отличалось тем, что в таких экстремальных обстоятельствах стоит вопрос не о полномочиях государства, а о технике выхода из кризиса, которая чаще всего не может иметь юридического оформления. В чрезвычайной обстановке оказывается доминирующей цель – разрешение чрезвычайной ситуации, а не средства, предполагающие легальные основания.

О диктаторе-действии в Новое Время К. Шмитт писал: «Когда речь действительно идет о каком-либо крайнем случае, он может и не соблюдать общепринятых норм. Ведь если в обычные времена применение конкретных средств для достижения конкретного успеха отличается известной регулярностью и поддается расчету, то в отношении крайнего случая можно только сказать, что диктатор вправе принимать именно все те действия, которых потребует положение дел. Таким образом, вопрос здесь ставится уже не о правовых соображениях, а о том средстве, которое в данном случае годится для достижения конкретного результата... Оглядка на препятствующие права, на согласие третьих лиц, чьи интересы ущемляются, учет благоприобретенных прав, следования по инстанциям или возможности

обжалования могут быть «противные сути дела», т.е. стать вредными и неправильными в ситуативно-техническом смысле. Поэтому-то при диктатуре превалирует цель, освобожденная от всех правовых препятствий и определяемая только необходимостью достичь того или иного конкретного состояния. Но там, где в принципе имеет место только технический интерес к государственным и политическим делам, правовые соображения точно так же могут стать нецелесообразными и противными существу дела. Чисто технической концепции государства остается недоступна безусловная, не зависящая от целесообразности собственная ценность права. Такая концепция интересуется не правом, а лишь тем, насколько целесообразно функционирует государством, т.е. только исполнительной властью, которой в правовом смысле может и не предшествовать никакая норма»¹.

Еще более крайней позиции, но критической, придерживается Агамбен. По его мнению, чрезвычайное правовое регулирование изначально ведет к насилию. Заблаговременно исключительной ситуации юридическую форму придать невозможно. Поэтому власть зачастую пользуется нелегальными инструментами и средствами для преодоления чрезвычайной ситуации. По мнению ученого, чрезвычайный режим – крайне опасный режим, находящийся за пределами права и создающий угрозу для подавления свободы личности и применения жестких и насильственных мер².

Исходя из широкого понимания права, естественно-правовой концепции, правовые пределы могут быть поделены на две разновидности:

- естественно-правовые пределы, предполагающие подчинение экстраординарного правового регулирования надпозитивным идеалам свободы, юридического равенства, справедливости.

Такие естественно-правовые пределы чрезвычайного правового регулирования не имеют официального закрепления, но должны выступать

¹ Шмитт К. Диктатура. От истоков современной идеи суверенитета до пролетарской классовой борьбы. – СПб.: Наука, 2005. – С. 29-30.

² Агамбен Дж. Homo sacer. Чрезвычайное положение. – М.: Европа, 2011.

основой и критерием для принятия чрезвычайных актов и использования экстремальных мер управления.

Так, принцип соразмерности мер регулирования и сложившейся ситуации не позволяет властным органам переходить эту грань и для преодоления чрезвычайной ситуации использовать неадекватные угрозе меры. Так, в 1993 г. вряд ли можно считать адекватной мерой для разрешения политического кризиса, конфронтации между Президентом РСФСР и Верховным Советом РСФСР расстрел танками здания Верховного Совета.

- позитивно-правовые или юридические пределы чрезвычайного правового регулирования находят легальное оформление и являются непосредственно действующими принципами и нормами права¹.

Позитивно-правовые (юридические) пределы чрезвычайного правового регулирования можно поделить, с точки зрения уровня и юридической силы, на ряд групп.

Первая группа – международно-правовые, закрепленные в международно-правовых актах (Международном пакте о гражданских и политических правах, Европейской концепции о защите прав и основных свобод и др.²). Так, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. предусматривает следующие пределы чрезвычайного правового регулирования:

- чрезвычайное положение может вводиться лишь при наличии угрозы жизни нации;
- государство, которое вводит чрезвычайное положение, должно официально уведомить об этом нацию и международное сообщество;

¹ Москаленко Т.О. Нормативно-правовое регулирование ограничения прав граждан в условиях особых правовых режимов // Черные дыры в российском законодательстве. – 2001. № 4. – С.19-23.

² Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (вместе с протоколами № 9 и № 11) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

- государство может вводить ограничения прав и свобод, не ущемляя при этом граждан по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения;

- государство не может умалить или отменить такие права и свободы как право на жизнь, запрет пыток, запрет работорговли и принудительного труда, признание правосубъектности, свободу мысли, слова и совести, принцип законности при установлении юридической ответственности¹.

Выше говорилось о существовании минимальных гуманитарных стандартах в отношении человека в условиях чрезвычайного положения. Однако данный документ не является обязательным и имеет лишь рекомендательное значение. На наш взгляд, следует согласиться с точкой зрения С.В. Лебеда, который предлагает придать данному акту статус международной конвенции. Ученый, говоря о развитии положений международного права в части защиты прав личности, пишет: «Одной из форм такого развития может явиться разработка и принятие специальной обособленной международной конвенции «О правах человека в условиях чрезвычайного положения», основанной на положениях Декларации о минимальных гуманитарных стандартах. Данное межгосударственное соглашение, не касаясь форм и методов введения, осуществления и прекращения исключительного режима (что является суверенным правом каждого государства), должно закрепить наиболее общие принципы и пределы ограничения прав человека, международные гарантии важнейших из них»². М.Л. Хабачилов убедительно ведет речь о формировании международного чрезвычайного права³.

¹ Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16.12.1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. № 12.

² Лебедь С.В. Международно-правовые основы обеспечения прав человека в условиях чрезвычайного положения. – М., 2003. – С. 7.

³ Хабачилов М.Л. Формирование международного чрезвычайного права // Международное право. – 2005 № 4. – С. 70-96.

Вторая группа пределов чрезвычайного правового регулирования – национальные, внутригосударственные пределы чрезвычайного правового регулирования.

Внутригосударственные юридические пределы чрезвычайного правового регулирования, в свою очередь, могут быть разделены на:

- конституционные ограничения чрезвычайного правового регулирования;
- отраслевые ограничения чрезвычайного правового регулирования.

К конституционным пределам чрезвычайного правового регулирования в Российской Федерации относятся следующие.

1. Цели чрезвычайного правового регулирования, установленные в ч. 1 ст. 56 Конституции РФ: безопасность граждан и защита конституционного строя. Иные цели не могут служить поводом для использования чрезвычайных мер.

2. Введение чрезвычайного положения должно протекать в соответствии с федеральным конституционным законом, что не позволяет вводить экстраординарные меры в упрощенном порядке решениями органов исполнительной власти.

3. Конституция РФ допускает введение чрезвычайного положения исключительно с определением временных и пространственных границ чрезвычайного положения.

4. Конституция РФ не позволяет ограничивать при чрезвычайном положении целый ряд основных прав человека. При этом в российской Конституции установлены еще большие гарантии, чем предусмотрены в международно-правовых актах¹.

В Европейской конвенции о защите прав и основных свобод фактически установлено лишь три ограничения – неприкосновенность права

¹ Померлян А.Н. Проблемы ограничения и осуществления прав человека и гражданина в условиях действия чрезвычайного режима // Право и образование. – 2011. № 6. – С. 114-117.

на жизнь, запрет пыток, запрет принудительного труда. Лишь в дополнение указывается, что при чрезвычайном положении вводимые ограничения прав и свобод не могут нарушать принцип юридического равенства и соответственно быть избирательными.

Так, не подлежат ограничению такие права и свободы как: право на жизнь, достоинство, неприкосновенность частной жизни, свобода совести, свобода предпринимательской деятельности, право на жилище, право на судебную защиту, гарантии законного, справедливого рассмотрения юридических дел, право на получение юридической помощи, презумпция невиновности, право на возмещение вреда, причиненного личности действиями (бездействиями) органов государственной власти или их должностными лицами.

5. Текст Конституции РФ не допускает принятие таких актов, которые умаляют или отменяют права и свободы человека и гражданина.

6. Парламентский контроль в отношении введения экстраординарных режимов. Согласно ст. 87 и 88 Конституции РФ, при введении военного или чрезвычайного положений Президент РФ должен уведомить Совет Федерации и Государственную Думу. Причем Совет Федерации может не утвердить решение Президента РФ и тогда соответствующие правовые режимы прекращаются.

7. Запрет на создание чрезвычайных судов как гарантия от судебного произвола (ч. 3 ст. 118 Конституции РФ).

Отраслевые пределы чрезвычайного правового регулирования определены в целом ряде нормативных правовых актов абсолютно различной отраслевой и юридической природы и уровня.

Так, возможность изъятия земельных участков у собственников в чрезвычайных ситуациях предусмотрена Гражданским и Земельным кодексами РФ. В этих актах оговаривается, что такое изъятие может быть допущено только по решению суда и при условии полной оплаты расходов собственников, причиненных изъятием участка.

В ФЗ «Об охране окружающей среды» уполномоченные органы по охране окружающей среды могут приостановить деятельность, опасную для окружающей среды.

В отдельную группу можно выделить доктринальные пределы чрезвычайного правового регулирования, формулируемые правовой наукой, но не находящие практического закрепления в законодательстве.

В качестве наиболее интересных доктрин в рамках вопроса о границах чрезвычайного правового регулирования являются концепции «исключительного положения» и «крайней необходимости» или «необходимой обороны». В соответствии с доктриной исключительного положения государство может применять любые меры, которые диктуются обстоятельствами, отступая от требований закона. Как ранее отмечалось, невозможно исключить ситуацию, при которой экстремальные обстоятельства могут быть такими, что требующиеся меры для их нейтрализации невозможно заранее предусмотреть. Запрет на использование чрезвычайных мер, не предусмотренных в законе, чреват своей недальновидностью и идеализмом. В любом случае для самосохранения государство примет необходимые меры, даже нарушив при этом закон. Поэтому желательно заранее предусмотреть такую возможность в законе, очертив в максимально возможной мере условия для использования такого полномочия государственной власти.

Анализ законодательства России и зарубежных стран, а также научной литературы позволяет сформулировать ряд условий 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 для безопасности общества и государства. Причем проверка наличия таких оснований может быть поручена высшим судебным органам;

- в законе должны быть четко прописаны 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.

Юридическую и научную актуальность приобретает проблема использования экстраординарных мер в тех обстоятельствах, которые не охватываются буквой закона. По нашему мнению, в законе должно быть предусмотрено полномочие государство на принятие необходимых мер в таких заранее непредвиденных ситуациях. К сожалению, такая возможность

не предусмотрена действующим российским законодательством, что создает опасность неправовых действий власти в кризисных обстоятельствах.

При этом опасность выхода власти за пределы предоставленных полномочий по разрешению кризисной ситуации не может быть полностью устранена. Можно лишь создать прочные правовые условия и гарантии для предотвращения злоупотреблений властью в ситуации исключительного положения. Так, в отсутствие таких юридических условий и гарантий в начале 1990-х гг. Президент РФ на территории Чеченской республики, Северной Осетии и Ингушетии ввел особый правовой режим, основываясь лишь на подразумеваемом праве на принятие любых мер, требуемых сложившейся обстановкой. Причем в своем Постановлении Конституционный Суд признал существование такого полномочия у Президента РФ – на неограниченные меры по разрешению критической ситуации. Судья А.Л. Кононов вполне обоснованно в особом мнении по этому делу отмечал, что «формулу «все имеющиеся у государства средства» можно трактовать как «неограниченные полномочия исполнительной власти в выборе средств и способов действия в данной ситуации», тем самым открывая дорогу к произволу.

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 признаются неэффективными;
- вред от экстремальных мер не должен превышать размер вреда, который причиняется чрезвычайной ситуацией.

На аналогию чрезвычайной деятельности государства и необходимой обороны, которая дает больший простор для государства, нежели крайняя

необходимость, указывал К. Шмитт. Правовед писал: «Как при необходимой самообороне, если налицо предпосылка, т.е. непосредственной противоправное нападение, то можно предпринять все меры, необходимые для его отражения, и никакое содержательное представление о тех мерах, которые дозволяется принять не лежит в области правового регулирования, поскольку последнее не дает описания фактических обстоятельств, а только указывает на то, что требуется для обороны – точно так же, если уже имеют место вышеупомянутые предпосылки для действий экстренной надобности, начинаются и требуемые положением вещей действия»¹.

Позицию о возможности использования концепции крайней необходимости в чрезвычайных обстоятельствах поддержали часть судей Конституционного Суда РФ в особых мнениях по делу об оспаривании конституционности актов Президента РФ о введении фактического чрезвычайного положения на территории Чеченской республики, Северной Осетии и Ингушетии. На такую интерпретацию ситуации обращал внимание и представитель Президента РФ С.М. Шахрай, пытаясь найти юридическое оправдание экстренным мерам.

При этом высказывались и опасения по поводу использования доктрины «крайней необходимости» при таких обстоятельствах. К примеру, судья А.Л. Кононов писал: «Не могут служить доказательством добросовестности введения чрезвычайных мер и оправданием конфликта ссылки на крайнюю необходимость. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (1984 г.) определяют, что такие ограничения и отступления государства-участники могут применять «только в случаях исключительной и действительной или неминуемой опасности, которая угрожает жизни нации» и «только тогда, когда существуют достаточные гарантии и эффективные средства правовой защиты против

¹ Шмитт К. Диктатура. От истоков современной идеи суверенитета до пролетарской классовой борьбы. – СПб.: Наука, 2005. – С. 200.

злоупотреблений». «На национальную безопасность нельзя ссылаться в качестве причины, когда речь идет о предотвращении только местной или относительно изолированной угрозы закону или порядку». Очевидно, что данные принципы в данной ситуации не были соблюдены. Кроме того, крайняя необходимость оправдана лишь при условии, что причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный. Известные же уже сейчас последствия предпринятых акций представляются явно несоизмеримыми с декларированными целями и предполагавшимся результатом»¹.

Полагаем необходимым включить в ФКЗ «О чрезвычайном положении» норму, которая бы позволяла прибегать к экстраординарным мерам в отсутствие закона, но с указанием на ряд условий:

- используемые меры должны быть меньшим злом по сравнению с невмешательством в кризисную ситуацию;

- вред, причиненный государством гражданам и организациям, должен полностью возмещаться казной;

- оценку действий правительства в исключительной ситуации должны дать соответствующие компетентные органы, например, Конституционный Суд РФ, а также институты гражданского общества (общественная палата и др.). Конечно, такая оценка всегда будет *post factum*, и, соответственно, негативные последствия, вызванные такими экстренными мерами, невозможно будет повернуть вспять. Поэтому такой контроль может быть

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мерах по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166. «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности РФ, законности, прав, свобод и разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1832 «Об основных положениях военной доктрины РФ» // Собрание законодательства РФ. 17.08.1995. № 33. Ст. 3424.

только последующим, поскольку любая форма предварительного контроля приведет к приостановлению нетерпящих отлагательства действий и может стать причиной того, что кризис вызовет в обществе состояние аномии.

В качестве правовой основы для действий чрезвычайных органов власти и последующей юридической оценки могут использоваться принципы чрезвычайного правового регулирования, которые не могут быть нарушены властью в условиях кризиса¹.

В этом отношении совершенно верно заметил К. Шмитт: «Поскольку суть права на необходимую оборону состоит в том, что решение о предпосылках противоправного действия принимаются в силу совершения самого этого действия, что, стало быть, не может быть учреждена инстанция, которая до применения права выполняла бы формальную юридическую проверку на предмет того, имеются ли предпосылки для необходимой обороны, то и здесь, в доподлинно экстренном случае, тот, кто совершает вынужденное действие, оказывается неотличим от того, кто решает, наступил этот экстренный случай или нет»².

Итак, пределы чрезвычайного правового регулирования – это те границы, в рамках которых осуществляется экстраординарное юридическое воздействие на общественные отношения в чрезвычайных обстоятельствах. Пределы чрезвычайного правового регулирования могут быть как объективного характера, зависящие от предмета чрезвычайного правового регулирования, так и субъективного, определяющиеся волей законодателя. Кроме того, можно выделить неправовые пределы (территориальные, темпоральные, политические и нравственные) и правовые пределы чрезвычайного правового регулирования.

Правовые пределы чрезвычайного правового регулирования представляют собой юридические границы при применении средств

¹ Брыкин Д.М. Принципы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов // Бизнес в законе. – 2010. № 4. – С. 8-11.

² Шмитт К. Диктатура. От истоков современной идеи суверенитета до пролетарской классовой борьбы. – СПб.: Наука, 2005. – С. 200.

чрезвычайного правового регулирования, те границы, которые ограничивают государство и позитивное чрезвычайное право в чрезвычайных ситуациях от вмешательства в жизнь общества.

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

В особую группу можно выделить пределы чрезвычайного правового регулирования, которые предлагаются учеными-юристами. Для ограничения государственной власти в экстраординарных случаях можно использовать доктрину крайней необходимости, особенно в тех случаях, когда речь идет о ситуации, не предусмотренной в нормах чрезвычайного права. 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 признаются неэффективными¹;
- вред от экстремальных мер не должен превышать размер вреда, который причиняется чрезвычайной ситуацией.

¹ Пчелинцев С.В. О соразмерности ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов // Российская юстиция. – 2006. № 5. – С. 9-14.

Заключение

Подводя итоги проведенному диссертационному исследованию, можно сформулировать ряд теоретических выводов и практических предложений по совершенствованию законодательства в сфере чрезвычайного правового регулирования.

1. 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, предполагающий использование такого способа регулирования как правоограничение;

- 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.

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 и может быть квалифицировано как правонарушение. Но, право на правонарушение в чрезвычайной ситуации – вынужденное зло, дающее основу для восстановления 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. Однако при этом всегда сохраняется риск выхода за пределы предоставленных возможностей и полномочий, совершения правонарушения. Между тем без такого риска невозможно гарантировать сохранение более высоких ценностей, чем формальное соблюдение закона.

В позитивном праве должно содержаться не только указание на право государственной власти выходить за пределы закона и прибегать к чрезвычайным мерам, но должны устанавливаться и четкие требования к основаниям, условиям, процедуре, срокам введения чрезвычайного положения и определяться полномочия чрезвычайных органов. В противном случае деятельность государства будет угрожать внеправовыми и насильственными мерами, нарушением гражданских прав, установлением диктатуры.

3. 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 законодательство же является системой нормативных правовых актов, регламентирующих основания, порядок введения, продления и отмены чрезвычайного правового режима. Чрезвычайное право – институт права, регулирующий порядок использования чрезвычайных правовых средств.

4. 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 специальным органов власти.

К видам чрезвычайных правовых режимов в РФ 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.

5. 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.

6. 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;

– По сути дела 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, поскольку 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 с нарушением закона и применением нелегализованного насилия; 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.

7. 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.

8. Механизм чрезвычайного правового регулирования, по нашему мнению, по сравнению с ординарным механизмом правового регулирования, отличается использованием специфических и экстраординарных правовых средств. К правовым средствам, которые широко используются в чрезвычайном правовом регулировании, можно отнести:

- нормы права, содержащие особое правовое средство – правоограничение;

- запрещающие юридические нормы;

- юридические нормы, предоставляющие особого рода дозволение органам государственной власти, уполномоченным на управление в кризисных ситуациях – дискреционные полномочия;

- особые чрезвычайные правоотношения, характеризующиеся непредсказуемостью и неопределенностью развития и отражающие чрезвычайную обстановку;

- особые юридические факты – чрезвычайные ситуации и властно-распорядительные акты государства, направленные на преодоление кризисов;

- казуальная регламентация чрезвычайных отношений специально уполномоченными органами государственной власти.

9. В общем виде процесс чрезвычайного правового регулирования можно описать следующим образом. Первоначально, на первой стадии разрабатываются нормативные правовые акты, определяющие основания, порядок введения, продления и отмены чрезвычайного положения, полномочия органов государственной власти и возможные ограничения прав и свобод граждан.

На втором этапе после появления чрезвычайной ситуации и введения чрезвычайного положения складываются особые чрезвычайные

правоотношения, обязательной стороной которых являются специально уполномоченные на разрешение кризисной ситуации органы государственной власти.

На этой же стадии выявляются те отношения, которые не имеют четкой правовой основы и обуславливают принятие особых чрезвычайных актов, соответствующих конкретному случаю, под влиянием неизбежных и заранее непрогнозируемых факторов. Фактически это означает, что часть нормативного правового массива возникает как ответ на реальную чрезвычайную ситуацию, как средство устранения пробелов в законодательстве.

На третьей стадии чрезвычайного правового регулирования осуществляется реализация чрезвычайного законодательства в актах поведения всех субъектов права. Кроме того, на данной стадии (как центральной) в ситуации исключительного положения центр тяжести с нормативного регулирования смещается в пользу индивидуального правового регулирования на основе правоприменительных актов чрезвычайных органов управления.

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.

10. 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.

11. 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.

12. Можно сформулировать ряд условий 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 для 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.

13. 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 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.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. (с поправками от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. № 7.
2. Всеобщая Декларация прав человека от 10.12.1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апреля.
3. Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16.12.1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
4. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (вместе с протоколами № 9 и № 11) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
5. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (в ред. 07.03.2005 г. № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.
6. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Российская газета. 2002. № 5. Ст. 375.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1. (ч.1.). Ст.1.
8. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. 29.12.2010 г. № 442-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.
9. ФЗ «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 // Собрание законодательства РФ. 16.02.1998. № 7. Ст. 799.

10. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.
11. Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 141.
12. Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 12.02. 2007. № 7. Ст. 837.
13. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3588.
14. Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 13.03.2006. № 11. ст. 1146.
15. Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» от 22 августа 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 28.08.1995 г. № 35. ст. 3503.
16. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 27.09.1993 г.
17. Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1993 г. № 1149 «О введении чрезвычайного положения на территориях Моздокского района, Пригородного района и прилегающих к нему местностях Северо-Осетинской ССР и Малгобекского и Назрановского районов Ингушской Республики» (утр. силу) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 31. Ст. 2842.
18. Указ Президента Российской Федерации от 31 января 1994 г. № 231 «О продлении чрезвычайного положения на территориях Моздокского района, Пригородного района и прилегающих к нему местностях Республики Северная Осетия, Малгобекского и Назрановского районов Ингушской Республики» (утр. силу) // опубликован не был.

19. Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1994 г. № 657 «О введении чрезвычайного положения на части территорий Республики Северная Осетия и Ингушской Республики» (утр. силу) // Российская газета. 1994. 5 апреля.
20. Указ Президента РФ «Вопросы министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства РФ. 12.07.2004. № 2882.
21. Указ Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства РФ. 21.02.2011. № 8. ст. 1085.
22. Указ Президента РФ «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства // Собрание законодательства РФ. 18.06.2012 г. № 25. ст. 3315.
23. 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.
24. Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 20.03.2000. N 12. ст. 1260.
25. Приказ Министерства окружающей среды и природных ресурсов РФ от 6 февраля 1995 г. «Об утверждении Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации // Документ опубликован не был.
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мерах по восстановлению конституционной

- законности и правопорядка на территории Чеченской республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. « 2166. «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирования на территории Чеченской республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности РФ, законности, прав, свобод и разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1832 «Об основных положениях военной доктрины РФ» // Собрание законодательства РФ. 17.08.1995. № 33. Ст. 3424.
27. Заключение Конституционного Суда РФ от 21.09.1993 г. «О соответствии Конституции РФ действий и решений Президента РФ Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и обращением к гражданам России от 21 сентября 1993 года» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 6.

Специальная литература

28. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Издательство «Юридическая литература», 1966. – 187 с.
29. Агамбен, Дж. Ното сасег. Чрезвычайное положение / Дж. Агамбен. – М. : Европа, 2011. – 148 с.
30. Алексеев, В.П. История первобытного общества / В.П. Алексеев, А. И. Першиц. – М. : Высшая школа, 1990. – 298 с.

31. Алексеев, С.С. Общие дозволения и запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М. : Издательство «Юридическая литература», 1989. – 288 с.
32. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права / С.С. Алексеев. – М. : Госюриздат, 1961. – 187 с.
33. Алексеев, С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М. : Издательство «Юридическая литература», 1975. – 264 с.
34. Алешин, В.В. Правовые основы применения режима чрезвычайного положения и режима контртеррористической операции / В.В. Алешин // Современное право. – 2006. - № 4. – С. 31-32.
35. Алешин, В.В. Правовые основы использования исключительных правовых режимов в обеспечении безопасности Российской Федерации / В.В. Алешин // Черные дыры в российском законодательстве. – 2006. - № 2. – С. 201-213.
36. Ахметова, Д.И. Комитеты деревенской бедноты как элемент системы чрезвычайных органов Советской власти / Д.И. Ахметова // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2007. - № 2. – С. 209-213.
37. Байтин, М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – Саратов : СГАП, 2001. – 416 с.
38. Байтин, М.И. Система права: к продолжению дискуссии / М.И. Байтин, Д.Е. Петров // Государство и право. – 2003. - N 1. – С. 25-34.
39. Баранов, В.М. Система права, система законодательства и правовая система / В.М Баранов, С.В. Поленина. – Н.Новгород, 2000. – 195 с.
40. Барциц И.Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер / И.Н. Барциц // Государство и право. – 2001. - № 5. – С. 21-30.

41. Барциц И.Н. Институт федерального вмешательства: перечень мер / И.Н. Барциц // Субъекты Российской Федерации: Законодательство, организация власти и управления: Сб. науч. тр. – М., 2000. – С. 41-58.
42. Басиев, М.С. Институт федерального вмешательства как чрезвычайный механизм обеспечения конституционного правопорядка на территории федеративного государства: сравнительно-правовой анализ: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Басиев Марат Сосланбекович. – М., 2007. – 213 с.
43. Барциц, И.Н. Федеративная ответственность: понятие и виды / И.Н. Барциц // Журнал российского права. – 1999. - № 12. – С. 36-47.
44. Бахрах, Д.Н. Правовой режим чрезвычайного положения / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1992. – 35 с.
45. Беляева, Г.С. Правовой режим в общетеоретическом измерении: монография / Г.С. Беляева. – М. : Юрлитинформ, 2013. - 240 с.
46. Биюшкина, Н.И. Политико-правовое развитие Российского государства в условиях развития охранительного внутривластного курса в 1870-1890-е гг.: автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Биюшкина Надежда Иосифовна. – Нижний Новгород, 2012. – 56 с.
47. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. - 3-е изд. - М. : ИНФРА-М, 2009. - 858с.
48. Бондаренко, Д. Режим военного положения как особый правовой режим и цели его введения / Д. Бондаренко // Закон и право. – 2004. - № 3. – С. 35-37.
49. Брыкин, Д.М. Принципы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов / Д.М. Брыкин // Бизнес в законе. – 2010. - № 4. – С. 8-11.
50. Васильев, А.А. Консервативная правовая доктрина: общетеоретические аспекты: монография / А. А. Васильев. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 336 с.

51. Виноградов, В.В. История слов / В.В. Виноградов. – М. : Издательство института русского языка им. В.В. Виноградова, 1999. – 1442 с.
52. Виноградов, О.В. Институт чрезвычайного положения накануне прекращения существования СССР как геополитической реальности / О.В. Виноградов // Ленинградский юридический журнал. – 2011. - № 1. – С. 109-120.
53. ВЧК – ГПУ. Сб. док. / Составитель Ю. Фельштинский. Vermont, 1989. – 147 с.
54. Галенпольский, Ф.С. Вопросы правового регулирования ограничения права и свобод человека в условиях чрезвычайного положения: на примере ФРГ / Ф.С. Галенпольский // Московский журнал международного права. – 1998. - № 4. – С. 23-30.
55. Гессен, В.М. Исключительное положение / В.М Гессен. – СПб. : Юрид. кн. скл. "Право", 1908. – 418 с.
56. Глушаченко, С.Б. Специфика режима военного положения в современной России / С.Б. Глушаченко, А.Н. Померлян // Военно-юридический журнал. –2008. - № 6. – С. 3-5.
57. Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. - М. : Юрид. лит., 1972. - 255 с.
58. Григорьев, В.Н. Правовой режим чрезвычайного положения / В.Н. Григорьев // Правоведение. – 1991. - № 2. – С. 87-91.
59. Григорьев, А.С. Механизм индивидуального правового регулирования общественных отношений / А.С. Григорьев. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 144 с.
60. Громов, М.А. О понятии «чрезвычайные правовые режимы», их виды и характеризующие признаки / М.А. Громов // Черные дыры в российском законодательстве. – 2008. - № 2. – С. 274-275.

61. Громов, М.А. Чрезвычайные правовые режимы в системе административно-правовых режимов / М.А. Громов // Российский следователь. – 2008. - № 1. – С. 36-38.
62. Громов, М.А. Чрезвычайные правовые режимы как подсистема административно-правовых режимов / М.А. Громов // Черные дыры в российском законодательстве. – 2008. - № 1. – С. 408-410.
63. Грязнов, А. В. Особенности обеспечения конституционных прав и свобод граждан в условиях режима чрезвычайного положения: Вопросы теории и практики: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02 / А.В. Грязнов. – М.,1994. – 25 с.
64. Грязнов, А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения / А.В. Грязнов // Государство и право. – 1994. - № 6. – С. 46-52.
65. Гуцин, В.В. Чрезвычайное положение: административно-правовой аспект / В.В. Гуцин. – М. : ВНИИ МВД, 1996. – 76 с.
66. Дерюжинский, В.Ф. Habeas Corpus Act и его приостановка по английскому праву / В.Ф. Дерюженский. – Юрьев, 1895. – 424 с.
67. Дерюжинский, В.Ф. Полицейское право / В.Ф. Дерюженский. – СПб., 1908. – 552 с.
68. Джамбалаев, Я.Р. Чрезвычайное положение как особый правовой режим / Я.Р. Джамбалаев // Закон и право. – 2011. - № 4. – С. 21-23.
69. Домрин, А.Н. Конституционный институт чрезвычайного положения в зарубежных странах: на примере Великобритании и Индии : автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02 / Домрин Александр Николаевич. – М., 1992. – 25 с.
70. Дробышевский, С.А. Политическая организация общества и право как явления социальной эволюции / С.А. Дробышевский. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1995. – 296 с.

71. Дугин, А.Г. Консервативная революция / А.Г. Дугин. – М. : Арктогея, 1994. – 343 с.
72. Ефремова, Т.Ф. Толковый словарь словообразовательных единиц русского языка / Т.Ф. Ефремова. – М. : АСТ, Астрель, 2007. – 640 с.
73. Жданов, А.А. «Чрезвычайное положение» по административному праву империалистических государств / А.А. Жданов // Правоведение. – 1965. - № 1. – С. 42.
74. Жидков, О.А. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / О.А. Жидков, В.И. Лафитский. – М. : Прогресс, Универс, 1993. – 766 с.
75. Жилинский, В. В. Правовое обеспечение национальной безопасности в чрезвычайных условиях: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 05.26.02 / Жилинский Валерий Валентинович. – М., 2007. – 25 с.
76. Захаров, Н.А. Система русской государственной власти / Н.А. Захаров. – М. : Москва, 2002. – 400 с.
77. Иванов, В. Теория государства / В. Иванов. – М. : Территория будущего, 2010. – 272 с.
78. Иванов, И.Н. Чрезвычайное законодательство: история и современность: теоретический и историко-правовой аспекты: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.01 / Иванов Игорь Николаевич. – СПб., 2002. – 25 с.
79. Игнатенко, А.В. Древний Рим: от военной демократии к военной диктатуре / А.В. Игнатенко. – Свердловск, 1988. – 152 с.
80. Исаев, И.А. Государственный интерес и чрезвычайное положение: диктатура как искусство управления / И.А. Исаев // История государства и права. – 2013. - № 8. – С. 2-7.
81. Исаев, И.А. Юридическая фикция как форма заполнения правовых пробелов / И.А. Исаев // История государства и права. – 2011. - № 22. – С. 4-7.

82. Исаков, В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы / В.Б. Исаков // Проблемы теории государства и права. – М., 1987. – 307 с.
83. Казанский, П.Е. Власть Всероссийского Императора / П.Е. Казанский. – М. : Москва, 1999. – 512 с.
84. Калина, Е.С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве / Е.С. Калина // Административное право и процесс. – 2011. - № 12. – С. 34-36.
85. Кашанина, Т.В. Соотношение централизованного и децентрализованного правового регулирования / Т.В. Кашанина // Правоведение. – 1991. - № 4. – С. 64-70.
86. Краснояружский, С.Г. Индивидуальное правовое регулирование (общетеоретический аспект) / С.Г. Краснояружский // Государство и право. – 1993. - № 7. – С. 125-135.
87. Конов, В.А. Международное право и режим чрезвычайного положения: проблемы обеспечения прав человека в условиях внутренней напряженности / В.А. Конов, С.В. Лебедь. – М. : Московский Университет МВД, 2003. - 175 с.
88. Конституции зарубежных государств : учебное пособие / В.В. Маклаков. – 2-е изд., исправ. и доп. – М. : Издательство БЕК. – 584 с.
89. Коркунов, Н.М. Указ и закон / Н.М. Коркунов. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1894. – 416 с.
90. 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. 63-69.
91. Кострицына, Н.А. Ограничение гарантий неприкосновенности личности в английском праве / Н.А. Кострицына. – М. : Госюриздат, 1957. – 179 с.

92. Кудрявцев, В.Н. Правовое поведение: норма и патология / В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1982. – 287 с.
93. Куплеваский, Н. О чрезвычайных распоряжениях правительства в конституционном государстве / Н. Куплеваский // Юридический вестник. – 1882. Том 11. – С. 551-556.
94. Лебедь, С.В. Международно-правовые основы обеспечения прав человека в условиях чрезвычайного положения: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : 12.00.10 / Лебедь Сергей Васильевич. – М., 2003. – 24 с.
95. Ледях, И. А. Курс западногерманского парламента на чрезвычайное законодательство / И.А. Ледях, В.С. Муравенко // Советское государство и право. –1962. - №5. – С. 120-125.
96. Лабунец, Б.Г. Применение международных гуманитарных стандартов в условиях чрезвычайного положения / Б.Г. Лабунец // Российский юридический журнал. – 2005. - № 2. – С. 67-72.
97. Лейст, О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О.Э. Лейст. – М. : Зерцало, 2008. – 452 с.
98. Лешков, В.Н. Русской народ и государство. История русского общественного права до XVIII в. / В.Н. Лешков. – СПб. : Юридический Центр-Пресс, 2004. – 560 с.
99. Лозбинец, В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации (теория, законодательство, практика) / В.В. Лозбинец. – М. : Юрид. лит., 2001. – 230 с.
100. Лозбинец, В.В. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»: Комментарий / В.В. Лозбинец. – М. : Спарк, 2003. – 252 с.
101. Магазинер, Я.М. Чрезвычайно-указное право в России / Я.М. Магазинер. – СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1911. – 173 с.

102. Маилян, С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права / С.С. Маилян // Черные дыры в российском законодательстве. – 2002. - № 4. – С. 320-342.
103. Малько, А.В. Правовые ограничения: от отраслевого понимания к теоретическому / А.В. Малько // Правоведение. – 1993. - № 5. – С. 20.
104. Малько, А.В. Стимулы и ограничения в праве / А.В. Малько // Правоведение. – 1998. - № 3. – С. 140.
105. Малько, А.В. Правовые режимы в российском законодательстве / А.В. Малько, О.С. Родионов // Журнал российского права. – 2001. - № 9. – С. 19-22.
106. Марченко, М.Н. Источники права / М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2008. – 759 с.
107. Матио, А. Теория чрезвычайных обстоятельств / А. Матио. – М., 1992.
108. Матузов, Н.И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. - № 1. – С. 17.
109. Маясов, Д.Ю. Институт чрезвычайного (особого) правового режима / Д.Ю. Маясов // Право и государство. – 2011. - № 1. – С. 148-152.
110. Мелехин, А.В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации / А.В. Мелехин. – М. : ВНИИ МВД России, 2002. – 180 с.
111. Монтескье, Ш.-Л. Избранные сочинения / Ш.-Л. Монтескье. М. : Наука, 1956. – 174 с.
112. Москаленко, Т.О. Нормативно-правовое регулирование ограничения прав граждан в условиях особых правовых режимов / Т.О. Москаленко // Черные дыры в российском законодательстве. – 2001. - № 4. – С.19-23.
113. Морозова, Л.А. Конституционное регулирование в СССР / Л.А. Морозова. – М. : Юрид. лит., 1985. - 144 с.

114. Нерсисян, А.Г. Генезис института федеральной интервенции в дореволюционной России / А.Г. Нерсисян // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2012. - № 1. – С. 57-60.
115. Норов, Д.К. Соотношения содержания правовых режимов чрезвычайного положения и контртеррористической операции в Российской Федерации и Республике Таджикистан / Д. К. Норов // Международное публичное и частное право. – 2011. - № 1. –С. 37-39.
116. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : Оникс, Мир и Образование, 2008. – 1200 с.
117. Озбудун Э., Турхан М. Чрезвычайные полномочия; Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Council of Europe / Э. Озбудун, М. Турхан. – Страсбург : Издание Совета Европы, 1995. – 31 с.
118. Петрухин, И.Л. Правоохранительные органы в условиях социального бедствия, вызванного природными, техногенными и биологическими факторами / И.Л. Петрухин // Право и чрезвычайные ситуации. – М., 1992. – С. 116-117.
119. Пикулькин, А.В. Система государственного управления / А.В. Пикулькин. – М. : Юнити-Дана, 2007. – 640 с.
120. Пилипенко, А.Н. Институты чрезвычайного положения во Франции / А.Н. Пилипенко // Право и экономика. – 1997. - № 7-8. – С. 103.
121. Покровский, И. А. История римского права / И.А. Покровский. – СПб. : Издательско-торговый дом «Летний Сад», 1998. – 560 с.
122. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. – Т.1. - № 350. – С. 1881 – 1913.
123. Померлян, А.Н. Проблемы ограничения и осуществления прав человека и гражданина в условиях действия чрезвычайного режима / А.Н. Померлян // Право и образование. – 2011. - № 6. – С. 114-117.

124. Приходько, И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Приходько Ирина Михайловна. – Саратов, 2002. – 26 с.
125. Прихожих, А.М. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации: конституционно-правовое значение и особенности / А.М. Прихожих // Современное право. – 2012. - № 5. – С. 66-71.
126. Пухан, И. Римское право / И. Пухан, М. Поленак-Акимовская. – М. : Изд-во «Зерцало», 2000. – 411 с.
127. Пчелинцев, С.В. Законодательство дореволюционной России об ограничениях прав и свобод в условиях особых правовых режимов / С.В. Пчелинцев // История государства и права. – 2006. - № 5. – С. 16-18.
128. Пчелинцев, С.В. О соразмерности ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов / С.В. Пчелинцев // Российская юстиция. – 2006. - № 5. – С. 9-14.
129. Пьянов, Н.А. Правовое регулирование и его механизм / Н.А. Пьянов // Сибирский юридический вестник. – 2003. - № 1. – С. 20.
130. Рушайло, В. Б. Административно-правовые режимы / В.Б. Рушайло. – М. : Щит-М, 2000. – 263 с.
131. Рушайло, В.Б. К вопросу о теории административно-правового режима / В.Б. Рушайло // Современное право. – 2003. - № 8. – С. 22-26.
132. Свод Законов Российской Империи. Том первый. Часть I. Свод Основных Государственных законов. – Санкт-Петербург, 1906. – С. 45.
133. Серегин, А.В. Монархия. Идея, история и перспективы / А.В. Серегин, А.А. Васильев. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 344 с.
134. Скрипилев, Е.А. Основы римского права / Е.А. Скрипилев. – М. : Ось-89, 2005. – 208 с.
135. Скрынников, Р.Г. Иван Грозный / Р.Г. Скрынников. – М. : Изд-во «Наука», 1983. – 250 с.
136. Скрынников, Р.Г. Царство террора. – СПб. : Наука, 1992. – 576 с.

137. Смирнов, А.П. Понятие чрезвычайного и военного положений в законодательстве России и зарубежных стран / А.П. Смирнов // Правоведение. – 2005. - № 2. – С. 165.
138. Соколов, А.Н. Извращение права в фашистской Германии – «законная» основа для уничтожения инакомыслия / А.Н. Соколов, Л.Э. Котковский // Юрист-Правоведь. – 2011. - № 4. – С. 49.
139. Сорокин, В.В. Понятие и сущность права в русской духовной культуре / В.В. Сорокин. – М. : Юрлитинформ, 2007. – 456 с.
140. Сорокин, В.В. Теория государства и права переходного периода: учебник / В.В. Сорокин. – Барнаул : ОАО «Алтайский полиграфический комбинат», 2007. – 512 с.
141. Сорокин, В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы / В. Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1976. – 141 с.
142. Суменков, С.Ю. Исключения в праве: теоретические основы, юридическая оценка, системный анализ / С.Ю. Суменков. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. – 348 с.
143. Талдиев, А.Б. Институт чрезвычайного законодательства в дореволюционной России / А.Б. Талдиев // Юрист-Правоведь. – 2013. - № 1. – С. 77-81.
144. Тихомиров, Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю.А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2010. – 400 с.
145. Трещетникова, Н.Ю. Правовые институты чрезвычайного режима в Польше / Н.Ю. Трещетникова // Право и экономика. – 1997. - № 3. – С. 44-49.
146. Ухов, М.Ю. Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.14 / Ухов Владимир Юрьевич. – М., 2007. – 50 с.

147. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь русского языка / Д.Н. Ушаков. – М. : Альта-Принт, 2005. – 1239 с.
148. Фарукшин, А.М. Институт федерального вмешательства: к вопросу об определении исходного понятия / А.М. Фарукшин // Вестник академии экономической безопасности МВД. – 2008. - № 3. – С. 46-50.
149. Федоров, В.А. Правовой институт исключительного (военного) положения в Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 20.02.03 / Федоров Валерий Анатольевич. – М., 2003. – 27 с.
150. Фомин, А.А. Исторические этапы развития чрезвычайного законодательства в России (конец XIX – XX вв.) / А.А. Фомин // История государства и права. – 2006. - № 3. – С. 31.
151. Фомин, А.А. Чрезвычайное законодательство в российском государстве: теоретико-правовое исследование: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.01 / Фомин Алексей Александрович. – Саратов, 2001. – 27 с.
152. Хабачиров, М.Л. Формирование международного чрезвычайного права / М.Л. Хабачиров // Международное право. – 2005. - № 4. – С. 70-96.
153. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время / Сост.: Н.А. Крашенинникова. – М. : Издательство Зерцало, 1999. – 592 с.
154. Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / Под ред. С.П. Щербы. – М. : Юрлитинформ, 2006. – 192 с.
155. Шмитт, К. Диктатура. От истоков современной идеи суверенитета до пролетарской классовой борьбы / К. Шмитт. – СПб. : Наука, 2005. – 326 с.
156. Янгол, Н.Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: история и современность / Н.Г. Янгол. – СПб. : СпбГУАП, Спб. университет МВД России, 2000. – 408 с.

Литература на иностранных языках

157. Bluntschli. Flgemeines Staatsrecht. Munchen. 1863.
158. Staatsnotstand, Staatsnotwehr und Femtmord//Die Justiz. 1929/1930/
Bd.5.
159. Subrata R.C. The rule of law in a state of emergency: the Paris minimum
standarts of human right norms in a state of emergency, 1989.