Максимов Роман Александрович. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях (общетеоретический аспект): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Максимов Роман Александрович;[Место защиты: Саратовская государственная юридическая академия].- Саратов, 2014.- 207 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретико-методологические основы исследования механизма действия права при чрезвычайных ситуациях**

1. Чрезвычайные ситуации как объект правового регулирования 19

2. Понятие механизма действия права в чрезвычайных ситуациях и его конституционная сущность 48

3. Развитие правового регулирования чрезвычайных ситуаций: история и современность 74

**Глава II. Функционирование механизма действия права при чрезвычайных ситуациях**

1. Правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях 97

2. Особенности и природа правоотношений в условиях чрезвычайных режимов: общетеоретический анализ 124

3. Гарантии реализации права граждан на безопасность при чрезвычайных ситуациях 145

Заключение 174

Библиографический список 176

**Введение к работе**

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

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

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

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

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

Восстановление нормальных условий жизнедеятельности и решение вопросов обеспечения безопасности при чрезвычайных обстоятельствах возможно путем комплексного проведения мероприятий и применения средств не только специально-юридического, но и социально-экономического, политического, идеологического характера. В чрезвычайных ситуациях существование и жизнь отдельной личности обусловлена не столько ее безопасностью, сколько безопасностью социума в целом, в основе которой – взаимосвязь, согласованность и целенаправленность удовлетворения общественных и личных интересов. В этой связи юридической наукой должны быть предложены особые механизмы согласования интересов при чрезвычайных ситуациях как на стадии правотворчества, при формировании общеобязательных нормативных предписаний, так и на стадии правоприменения при конкретизации этих предписаний относительно специфики возникшей чрезвычайной ситуации. Теоретическая разработка механизма действия права в чрезвычайных обстоятельствах будет способствовать снижению погрешностей в законодательной и правоприменительной практике, повышению их качества и эффективности правового воздействия в кризисных ситуациях.

Сказанное выше обусловливает актуальность темы, необходимость ее научного осмысления.

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

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

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

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

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

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

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

выявить и классифицировать чрезвычайные обстоятельства как угрозы безопасности личности, общества и государства и объект правового регулирования;

разработать научную категорию «механизм действия права в чрезвычайных ситуациях», определить его сущность, структуру и социально-юридическую природу;

обосновать необходимость и рассмотреть содержание государственно-правовой политики по обеспечению безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций;

проанализировать исторические предпосылки становления и генезис развития правового регулирования чрезвычайных ситуаций в России;

рассмотреть принципы и основные направления деятельности органов правового государства и институтов гражданского общества по обеспечению безопасности и согласованию интересов субъектов права в чрезвычайных условиях;

изучить правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях;

исследовать специфику правовых отношений, возникающих в условиях чрезвычайного правового режима;

определить и проанализировать гарантии реализации права граждан на безопасность при чрезвычайных ситуациях;

установить факторы, оказывающие влияние на функционирование государственно-правового механизма в экстремальных обстоятельствах, и предложить возможные пути повышения эффективности его действия.

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

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

**Методологическая основа диссертационного исследования.** Обращение к теоретическим, историческим и современным аспектам механизма действия права в чрезвычайных ситуациях потребовала использование широкого спектра концептуальных подходов и методов, выработанных наукой.

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

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

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

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

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

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

**Научная новизна диссертации** определяется тем, что в диссертации посредством комплексного анализа теоретических и практических проблем правового регулирования в чрезвычайных ситуациях разработана общетеоретическая модель механизма действия права в чрезвычайных ситуациях, позволяющая научно обосновать концепцию правовой политики в исследуемой сфере как составную часть государственно-правовой стратегии национальной безопасности России в целом. Впервые в юридической литературе доказывается научная перспективность и практическая целесообразность интеграции общеправового и отраслевых аспектов правового регулирования деятельности по предотвращению и ликвидации последствий конфликтно-кризисных ситуаций в рамках такой новой теоретико-правовой конструкции как механизм действия права в чрезвычайных ситуациях.

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

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

**На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:**

1. Впервые предлагается общетеоретическая концепция механизма действия права в чрезвычайных ситуациях как самостоятельного государственно-правового комплекса, при моделировании которого дается характеристика роли применяемых в его рамках не только специально-юридических, но и иных общесоциальных средств (политических, социально-экономических, идеологических) предотвращения и преодоления экстремальных (кризисных) ситуаций общественного развития, выявляется динамика взаимодействия согласительных процедур и чрезвычайных средств в зависимости от формы государственно-правового (политического) режима в стране. Аргументируется наличие таких функций механизма действия права в условиях конфликтно-кризисных ситуаций, как правоустановительная, ограничительная, правозапретительная, регулятивная, охранительная, превентивная, стабилизирующая (правовосстановительная).
2. Определяя конституционную сущность механизма действия права при чрезвычайных обстоятельствах, границы и закономерности его функционирования, автором выявляются и анализируются последствия изменений социально-юридической природы государственно-правового механизма регулирования чрезвычайных ситуаций в связи с принятием действующей Конституции РФ и провозглашением России демократическим правовым государством по сравнению с исключительными (чрезвычайными) институтами прошлого: усложнение и изменение его задач и функций, дифференциация социальной базы, усиление легитимности и появление новых источников авторитетности, постепенное ослабление централизма и авторитаризма в разрешении чрезвычайных ситуаций, повышение саморегуляции и общественного контроля в условиях введения особых (чрезвычайных) режимов, существенные сдвиги во внутренней мотивации правореализационной деятельности как уполномоченных государственных органов, так и граждан при чрезвычайных ситуациях.
3. В диссертации формулируется авторское определение чрезвычайной ситуации, выделяются признаки, разграничивающие, с одной стороны, ординарные (стабильные, безопасные) и, с другой стороны, чрезвычайные ситуации, что является необходимой теоретической основой для формирования эффективного механизма правового регулирования в условиях кризисных явлений политического, экономического, природно-техногенного и иного характера, преодоления дестабилизации общественного порядка, обеспечения безопасности прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства. Чрезвычайная ситуация представляет собой внезапно возникшую обстановку, характеризующуюся такими свойствами, как: неопределенность, остроконфликтность, значительные социально-экономические и политические последствия, создающую реальную или потенциальную угрозу для территориальной целостности, суверенитета и основ конституционного строя государства, безопасной жизнедеятельности граждан, препятствующую нормальному функционированию государственных и общественных институтов, требующую задействования в правовой политике чрезвычайных (исключительных) средств государственного управления.
4. На основе проведенного в диссертации анализа системы международного и внутригосударственного регулирования чрезвычайных ситуаций выявляются дефекты их правовой регламентации (бессистемность, внутренняя противоречивость, излишняя множественность нормативно-правовых актов, отсутствие универсальных, общепринятых критериев и формулировок определения кризисных ситуаций, расплывчатость мер их локализации и предупреждения, несогласованность терминологии), предлагается совокупность мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование правовой регламентации института безопасности в чрезвычайных ситуациях, отражающих преобразования в социально-политическом, экономическом, правовом развитии страны. В частности, отступая от методологии, применяемой законодателем, и анализируя весь спектр нетипичных ситуаций на предмет систематизации правового регулирования аномальных условий, отстаивается позиция о целесообразности использования в правотворческой и правоприменительной деятельности объединяющего понятия – «чрезвычайная ситуация».
5. В диссертации определяются факторы, предлагаются критерии оценки, формулируется система мер, направленных на предотвращение злоупотреблений и превышения пределов властных полномочий в чрезвычайных обстоятельствах. Среди последних выделяются: дифференциация и законодательное фиксирование чрезвычайных полномочий; их адекватность целям защиты интересов личности, общества и государства от угрожающей им опасности; регламентация, в том числе и на конституционном уровне, процедурных вопросов, связанных с использованием чрезвычайных средств; обеспечение нормального функционирования законодательных органов в условиях чрезвычайной ситуации; конституционно-правовое закрепление гарантий правового статуса граждан при чрезвычайной ситуации; мониторинг международных организаций и межгосударственных образований за соблюдением юридических процедур обеспечения безопасности при чрезвычайных обстоятельствах; и др. Обосновывается значимость ограничения дискреционных чрезвычайных полномочий для государств переходного типа, где сохраняются авторитарные начала в государственном управлении, налицо неразвитость конституционных и демократических традиций, низок уровень правосознания и правовой культуры.
6. Раскрывается структура механизма, являющегося предметом диссертационного исследования, которая включает в себя следующие элементы: субъекты формирования и осуществления правового регулирования в случае возникновения чрезвычайных ситуаций; система юридических и других социальных средств, методов и способов восстановления нормальных условий жизнедеятельности на территории, пострадавшей от чрезвычайной ситуации; объекты правового воздействия в экстремальной ситуации (их многообразие содержится в триаде интересов личности, общества и государства); научные теории, категории, принципы (доктринальная составляющая механизма действия права при чрезвычайной ситуации); деятельность по обеспечению безопасности и урегулированию конфликтов интересов при чрезвычайных обстоятельствах; критерии оценки эффективности деятельности органов государства, применяющих чрезвычайные правовые средства обеспечения безопасности, и институтов гражданского общества по преодолению последствий и согласованию интересов в условиях чрезвычайной ситуации.
7. Доказывается целесообразность введения в научный оборот и законодательство обобщающего понятия «чрезвычайные (особые) правовые режимы» как родового обозначения всех режимов исключительного правового регулирования в условиях чрезвычайных ситуаций. Чрезвычайный правовой режим представляет собой исключительный порядок функционирования государственного и общественного механизмов, выражающийся в наличии исключений в правовом регулировании при экстраординарных обстоятельствах: установлении ограничений, запретов, возложении дополнительных обязанностей, использовании специальных (чрезвычайно-правовых) средств и способов предупреждения и нейтрализации опасных социально-политических и природно-техногенных факторов. Обосновывается, что исключительные (особые, чрезвычайные) правовые режимы в механизме обеспечения национальной безопасности являются наиболее эффективным средством достижения социально приемлемого уровня безопасности личности и общества, защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя Российской Федерации, профилактики и устранения кризисных (чрезвычайных) обстоятельств.
8. Делается вывод о том, что центральным элементом механизма обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях являются специально-юридические средства. Иные социальные средства, обеспечивающие согласование интересов в условиях острой конфликтной чрезвычайной ситуации, носят вспомогательный характер. В узком понимании механизм действия права при чрезвычайных обстоятельствах – совокупность исключительных специальных правовых предписаний (нормативных и индивидуальных) и особого рода правоотношений в общем механизме реализации права на территории чрезвычайной ситуации, соединяющих в единую юридическую конструкцию комплекс инструментов и технологий ограничительного правового воздействия. Значимость конституционно-правовой формы социальных отношений в условиях чрезвычайной ситуации обусловлена необходимостью детального правового регулирования вопросов реализации и защиты прав и свобод граждан, с одной стороны, и предоставления исключительных полномочий органам государственной власти, с другой. В условиях действия чрезвычайных режимов правоотношения служат критерием, позволяющим определить, в какой мере нашли отражение в нормах законодательства о чрезвычайных ситуациях и правоприменительной деятельности требования Конституции РФ, цели и задачи правового развития нашего государства.
9. Право граждан на безопасность в чрезвычайных ситуациях определяется в диссертации не только как гарантия, обеспечивающая возможность реализации гражданами принадлежащих им прав и свобод, но и как самостоятельное личное право в системе прав и свобод человека. Обосновывается необходимость его официального признания, несмотря на отсутствие в международных и российских конституционных и правозащитных нормативно-правовых актах институциализации права личности на безопасность. Такое признание позволит придать праву граждан на безопасность в чрезвычайных ситуациях формализованность не только на конституционном, но и отраслевом уровнях, определить его нормативное содержание и пределы, сформулировать гарантии реализации, среди которых в диссертации выделяются и исследуются: конституционная и законодательная регламентация ограничения правового статуса граждан при чрезвычайных обстоятельствах, деятельность судебных органов, парламентский контроль, институты федерального и региональных омбудсменов, СМИ, правозащитные общественные организации, страховой механизм обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях и др.
10. Аргументируется, что механизм действия права при чрезвычайных обстоятельствах не может полноценно функционировать без внесения ряда изменений, направленных на приведение в соответствие с положениями Конституции законодательства о чрезвычайных ситуациях. В частности, предлагается пересмотреть безусловный запрет на ограничение прав и свобод, гарантированных частью 1 статьи 23, статьями 24, 28, частью 1 статьи 34 Конституции РФ. Для достижения целей использования предупредительно-защитных чрезвычайных мер – обеспечение безопасности граждан, охрана основ конституционного строя и т.п. – в диссертации формулируются критерии определения перечня прав и свобод, подлежащих ограничительному воздействию в условиях чрезвычайной ситуации, проводится их соотношение с юридической природой особых правовых режимов, оценивается возможность реализации правового статуса граждан в условиях чрезвычайного обстановки, вносятся предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, направленные на модернизацию механизма действия права в чрезвычайных ситуациях.

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

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

Сформулированные в работе положения дополняют и развивают соответствующие разделы теории государства и права. Проведенное диссертационное исследование расширяет основания для дальнейших общетеоретических и отраслевых разработок механизма действия права в чрезвычайных ситуациях.

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

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертации обсуждались на заседаниях кафедры теории государства и права и политологии юридического факультета ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет», отражены в 12 опубликованных работах, в том числе в 4 изданиях, рекомендованных в перечне ВАК, докладывались на научно-практических конференциях, а именно: CI Международной научно-практической конференции «Проблемы методологии правовых научных исследований и экспертиз» (г. Москва, юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2-3 декабря 2010 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, Евразийский научно-исследовательский институт проблем права, 21 февраля 2011 г.), IC Международной научно-практической конференции «Россия – СНГ – Восточная Европа: состояние, проблемы, перспективы» (г. Москва, Московский институт экономики, менеджмента и права, 25 апреля 2011 г.), IV Международной научно-практической конференции «Волжские юридические чтения» (г. Волжский, Волжский гуманитарный институт (филиал) Волгоградского государственного университета, 27-28 мая 2011 г.), Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию судебной реформы «Судебная реформа в современной России: итоги и перспективы» (г. Пенза, Пензенский государственный университет, 20-21 октября 2011г.), Международной научно-практической конференции «Правовые средства обеспечения и защиты прав человека: российский и зарубежный опыт» (г. Пенза, Пензенский филиал Международной независимой эколого-политологической академии, 20 января 2012 г.), «круглом столе» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» на тему: «Правовая политика: федеральный, региональный и муниципальный уровни» (г. Махачкала, Северо-Кавказский филиал Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, 18 апреля 2012 г.), межрегиональной научно-практической конференции «20 лет Конституции России: институты правового государства, гражданского общества и законотворческий процесс» (г. Пенза, Пензенский государственный университет, Законодательное Собрание Пензенской области, 5 декабря 2013 г.).

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

## Понятие механизма действия права в чрезвычайных ситуациях и его конституционная сущность

Говоря о безопасности в условиях чрезвычайных происшествий как о положительном понятии, смысл которого не сводится лишь к статичному пониманию безопасности как отсутствию тех или иных опасностей (угроз), а характеризуется динамичным содержанием, необходимо рассмотреть безопасность не только в ее отношении к охраняемым субъектам или объектам, соответствующим угрозам и сферам деятельности, но и как совокупность средств и методов, при помощи которых достигается, сохраняется и обеспечивается безопасное состояние при чрезвычайных ситуациях. Зарубежный и отечественный опыт показывает, что обеспечение безопасности не может быть одноразовым актом. Это непрерывный процесс, заключающийся в обосновании и реализации наиболее оптимальных методов, способов и путей совершенствования и развития механизма обеспечения безопасности, непрерывном контроле, выявлении слабых мест, потенциальных опасностей и угроз, в том числе чрезвычайного характера. В современном обществе потребность в безопасности обеспечивается как на международном, так и внутригосударственном уровне, прежде всего, посредством действия права. С его помощью регламентируются критерии безопасности, вырабатывается механизм обеспечения безопасности в сфере экономики, политики, экологии, общественного порядка и т.д. Юридическая составляющая выступает ключевым звеном механизма обеспечения национальной безопасности. В связи с этим назрела необходимость интенсификации исследований процесса действия права при чрезвычайных обстоятельствах, разработки целостной научной концепции правореализационного механизма в условиях чрезвычайных ситуаций. Рассмотрение сквозь призму «механизма» тех или иных социальных процессов или видов деятельности связано с тем, чтобы продемонстрировать комплексный, многоступенчатый характер их функционирования с целью достижения конкретных результатов. В словарях иностранных слов, толковых словарях русского языка термин «механизм» (от греч. mechane – орудие, машина) означает нечто сложно устроенное, образуемое множеством элементов (т.е. система) и при этом находящееся в постоянном развитии, направленное на получение определенных запланированных целей, оцениваемое с точки зрения эффективности и целесообразности, поддающееся изменению и усовершенствованию1. Различного рода конструкции с использованием слова «механизм» укоренились и в понятийно-категориальном аппарате правовой науки. В правовых исследованиях под механизмом, как правило, в соответствии с общепринятым смыслом понимается некая система действий, разворачивающихся в строго определенном порядке2. Как верно пишет К.В. Шундиков, с позиции юридической науки «любой правовой механизм – это комплекс юридических средств, последовательно организованных и действующих поэтапно по определенной нормативно заданной схеме. Все элементы правового механизма находятся в логической взаимосвязи»3. Самой распространенной и одновременно общей из таких конструкций, содержащих в своем названии понятие «механизм», выступает категория «механизм правового регулирования». С.С. Алексеев под механизмом правового регулирования понимает взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения4. А.В. Малько определяет механизм правового регулирования как систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права1. В рамках механизма правового регулирования в юридической литературе выделяются различного рода «субмеханизмы» такие, например, как механизм обеспечения законности и правопорядка, механизм правотворчества, механизм реализации права, механизм государственного управления, механизм формирования правомерного поведения, механизм правозащитного регулирования и т.д.2 Наибольшее распространение получила категория «механизм» как отражение деятельности государственных и общественных структур по охране и защите прав и свобод граждан. В частности, в правовых исследованиях встречаются конструкции «механизм обеспечения»3, «механизм реализации»4, «механизм гарантирования реализации»5, «механизм охраны»6, «механизм защиты»1. В научный оборот введены, например, понятия «социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина»2, «механизма социально-правовой защиты конституционных прав, свобод и интересов граждан»3. Как отмечают С.А. Комаров и И.В. Ростовщиков, «... термин «механизм» изначально стал использоваться в юридической литературе потому, что субъективные права … почти всегда реализуются в определенном порядке при прямом или косвенном воздействии факторов правового и неправового характера»4.

В целом можно констатировать, что в контексте исследования понятия механизма действия права в чрезвычайных ситуациях термин «механизм» означает законодательно установленную последовательность специально юридического воздействия на общественные отношения и отражает инструментально-процедурные аспекты механизма реализации (действия) права в условиях чрезвычайной обстановки. «Механизм действия права, – писал академик РАН В.С. Нерсесянц, – это механизм абстрактно-всеобщей правовой регуляции, конкретизированный и индивидуализированный применительно к конкретно-определенному случаю (и форме) проявления юридической силы действующего права»5. Для целей настоящего диссертационного исследования общетеоретических основ (именно общетеоретических, а не узко отраслевых) механизма действия права в чрезвычайных ситуациях более приемлемым с методологической точки зрения представляется понимание механизма действия права, предложенное В.И. Гойманом. Механизм действия права им определяется как «сложно организованная система социально-правовых средств (принципов, предписаний, институтов, действий или мер социального и юридического свойства), рассматриваемая в единстве и во взаимосвязи с социальной деятельностью людей, их интересами и потребностями и связанная с обеспечением (направлением, подчинением, поощрением) достижения целей этой деятельности в определенных общественных условиях и конструктивными (правовыми) способами»1.

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

## Развитие правового регулирования чрезвычайных ситуаций: история и современность

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

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

Развитие института чрезвычайного (исключительного) режима – «режима усиленной и чрезвычайной охраны общественного порядка» можно обнаружить уже в дореволюционной России. Попытки упорядочения правового регулирования в этой области предпринимались под влиянием тех социально-политических конфликтов, которыми была поражена страна на рубеже XIX и XX вв.1 В этот период Россия вышла на первое место в мире по темпам роста производства и, как следствие, степени сосредоточения рабочих на крупных предприятиях. По мере роста численности и укрепления политического самосознания народного протеста, усиления революционных тенденций, царскому правительству требовались для удержания обстановки под контролем экстренные меры. После убийства 14 августа 1881г. Александра II издается «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»2. В нем предусматривалась возможность введения такого режима как «исключительное положение» в двух формах: «усиленная» и «чрезвычайная» охрана. С некоторой долей преувеличения Р. Пайпс назвал данный законодательный акт важнейшим за всю историю императорской России, поскольку им были кодифицированы законодательно установленные за предыдущие годы репрессивные меры и «сделался настоящей Конституцией…»3. При объявлении на территории состояния усиленной охраны генерал-губернаторы наделялись правом вводить запреты проводить всякие народные, общественные и даже частные собрания. Им предоставлялось право распоряжаться о прекращении деятельности организаций торговли и промышленности, запрещать находиться в местностях, объявленных на положении усиленной охраны, и т.п. При правовом режиме чрезвычайной охраны не только сохранялось действия всех положений усиленной охраны, но и предусматривались дополнительные изъятия. Например, главноначальствующий на подведомственной ему территории имел право создавать специальные военно-полицейские команды, секвестировать недвижимое имущество и арестовывать движимое имущество, единолично приговаривать к административному заключению или аресту в тюрьме или в крепости на срок до трех месяцев, отстранять от должности чиновников всех ведомств и т.д. Использование мер чрезвычайной или усиленной охраны было настолько широко, что порой ими охватывались вся Польша, Кавказ, весь железнодорожный транспорт. Например, в 1901 г. исключительное положение применялось в отношении более чем трети населения царской России. В период революционных событий 1905-1907гг. правительство Николая II вводило положение усиленной или чрезвычайной охраны в 60 губерниях и областях, а 25 губерний и областей объявлялись на военном положении. При П.А. Столыпине рассматриваемое Положение практически свело на нет институт прав и свобод, получивший закрепление в Манифесте 17 октября, а затем развитие в Основных законах 1906 г. В условиях крайне напряженной ситуации в стране исключительный правопорядок превратился в обычное, нормальное явление. И вплоть до 1917 г. трудно в истории найти хотя бы один год, когда в той или иной части Российской империи не задействовались меры усиленной или чрезвычайной охраны.

Несмотря на свое явно репрессивное содержание, меры чрезвычайной и усиленной охраны осуществлялись гражданским начальством, в том числе местной полицией и жандармским управлением, как правило, без привлечения армии (особенно в XIX в.) для усмирения народных волнений. В этом проявлялось главное отличие мер чрезвычайной и усиленной охраны, реализуемых в рамках исключительного положения, от военного положения, которое выражалось не только в существенном ограничении гражданских прав и свобод, но и в главенствующей роли военного командования и военно-полевых судов1. Исторически и в России и в других странах одной из наиболее действенных и поэтому широко распространенных мер было введение при особом режиме специальных судов, в том числе чрезвычайных трибуналов и военно-полевых судов, в которых судопроизводство осуществлялось в соответствии с упрощенными правилами и на основе норм, устанавливающих суровые меры наказания за несоблюдение режимных правил чрезвычайного (исключительного, военного) положения.

## Особенности и природа правоотношений в условиях чрезвычайных режимов: общетеоретический анализ

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

Развивающаяся практика, качественное преобразование жизни, позитивная динамика законодательства, правоохранительной и судебной деятельности обусловливают потребность разработки новых граней в уже, казалось бы, устоявшихся категориях и правовых конструкциях (соотношение юридической нормы и правоотношения, объект правоотношения, характер прав и обязанностей, образующих юридическое содержание правового отношения, природа правоотношения) и их использование в теории и на практике. К числу подобных запросов относится и общетеоретическое исследование специфических особенностей правоотношений в условиях чрезвычайных правовых режимов. Синхронизировать правовую систему, право, как центральный ее элемент, и непрерывный процесс обновления социальных требований – одна из главных задач государства в современных условиях. Прогресс общественных отношений обуславливает увеличение количества правовых норм, охватывающих все более и более различные сферы общественной жизни1. Право отражает развитие экономики, политики и т.д., рост потребностей, изменение индивидуальных, общественных и государственных интересов. С этих позиций механизм правового регулирования в чрезвычайных ситуациях ничем не отличается. Как справедливо применительно к реализации Конституции отметил В.О. Лучин, «именно в правоотношениях проявляется социально-реализованное бытие Конституции, они как бы составляют ее деятельно-практическую сторону»2. Механизм действия права при чрезвычайных ситуациях включает и другие важные компоненты, но правоотношения играют в нем особую, незаменимую роль – это основная несущая правовая конструкция, обеспечивающая его жизнеспособность. В юридической науке правовые отношения определяются по-разному. Так, на взгляд Н.И. Матузова, правовые отношения – это по содержанию те же общественные отношения, но их особый вид, облеченные в юридическую оболочку, получившие в результате новое качество и правовую форму1. С.Ф. Кечекьян определял правоотношения в качестве особых идеологических отношений, возникающих в процессе правового регулирования поведения людей и представляющих собой связь прав одного лица с корреспондирующими ему обязанностями других лиц2. Ю.И. Гревцов понимает под правоотношениями специфическую форму социального взаимодействия субъектов права в целях осуществления своих правомерных интересов и достижения того, что предусмотрено законом или иными источниками действующего права3. С точки зрения Ю.Г. Ткаченко, правовое отношение выступает в роли модели индивидуального поведения людей, возникающую на основе общей модели-нормы права и указывающую рамки возможного (субъективное право) и необходимого поведения (юридическая обязанность)4.

Отталкиваясь от выше процитированных определений как методологической основы дальнейшего общетеоретического исследования специфики правоотношений в условиях чрезвычайных правовых режимов, можно сформулировать следующее определение. Правоотношение представляет собой урегулированное правом и находящееся под государственной охраной общественное отношение, содержанием которого выступают взаимно корреспондирующие права и обязанности участников. Роль правоотношений в современном обществе велика и продолжает неуклонно повышаться, поскольку растет потребность правового регулирования социальных взаимоотношений. Укладываясь в общую схему правового воздействия на поведение граждан и их организаций, правовые отношения, складывающиеся на основе применения законодательства о чрезвычайных ситуациях, – один из преобладающих способов механизма правового регулирования в условиях социального конфликта, кризиса, чрезвычайной ситуации. В исследуемой сфере функционирует специфическая система правоотношений, предназначение которой заключается в обеспечении безопасности путем недопущения и преодоления последствий чрезвычайных происшествий1. Конституционная природа правоотношений, возникающих в условиях действия особых (чрезвычайных) режимов, прежде всего, выражается в том, что их наличие – это цивилизованный критерий, позволяющий определить степень соответствия норм законодательства о чрезвычайных ситуациях требованиям Конституции и объективным закономерностям, отражение в них целей и задач конституционно-правового развития нашего государства, установить их социальную и юридическую эффективность. Будучи частью системы правовых отношений, возникающих и существующих в общественной и государственной жизни, чрезвычайно-правовым отношениям присущи все основные признаки, которые свойственны правоотношениям в целом. В то же время они обладают рядом специфических черт, отличаются качественными особенностями в рамках общепринятой концепции правоотношения, на основе которых их можно отграничить от иных разновидностей правоотношений. Основная сложность в исследовании особенностей и природы правоотношений, складывающихся в чрезвычайной (конфликтной) ситуации, связана с тем, что трудно с большой долей вероятности предвидеть, будет ли функционировать в заданном направлении разработанная модель правового воздействия. В свою очередь, недостаток теоретического обоснования оборачивается низким уровнем эффективности правового регулирования. Поскольку отсутствие заранее разработанных правовых механизмов институализации социально-значимых конфликтов в условиях чрезвычайных ситуаций не позволяет ожидать эффективного государственно-правового управления в условиях реально сложившейся чрезвычайной ситуации. Прямое действие Конституции РФ, закрепление в действующем законодательстве прав и свобод личности на уровне международно признанных стандартов, приоритет интересов человека во взаимоотношениях с государством, кризисные реалии и конституционные приоритеты современного российского государства – эти и другие факторы обусловливают особое значение анализируемой разновидности правовых отношений.

## Гарантии реализации права граждан на безопасность при чрезвычайных ситуациях

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

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

Широкий круг проблем реализации и обеспечения права личности на безопасность и, прежде всего, в период действия особых (исключительных) правовых режимов, требует продолжения правовой регламентации с учетом современного состояния нашего общества, усиливающейся активности институтов гражданского общества, осуществляемой государственно-правовой политики и объективных потребностей страны1. К сожалению, юридический статус личности в настоящее время осложнен крайней неустойчивостью, слабой социально-правовой защищенностью, отсутствием обеспечивающих средств-гарантий, неспособностью органов государства защитить права и свободы граждан. В первую очередь, это касается их жизни, чести, достоинства, собственности, безопасности. Последнее имеет особое значение. Если нет действенных механизмов обеспечения безопасности граждан, то остальные вопросы экономического, социального или политического развития государства и общества в целом теряют всякий смысл.

Право человека и гражданина на безопасность представляет исследовательский интерес не столько в плане реализации и охраны собственно данного субъективного права, сколько изучения его как занимающего ведущее место в системе основных прав и свобод человека. Право личности на свою безопасность составляет смысл и правовое ядро, по сути, каждого из конституционных прав и свобод человека и гражданина. Это подтверждается тем, что степень реализации гражданами своих прав, свобод и законных интересов обусловлена уровнем эффективности осуществления ими права на безопасность и его правовым обеспечением со стороны государства. С нашей точки зрения, хотя и без юридической формализации право личности на безопасность содержится в качестве неотъемлемого элемента или субправомочия каждого из конституционных, фундаментальных прав человека. Как справедливо отмечает Д.А. Ягофаров, право на безопасность, не входя в перечень установленных Конституцией прав и свобод, опосредованно «присутствует» практически во всех этих правах и свободах2. В первую очередь, следует иметь ввиду такое фундаментальное и действительно основополагающее право каждого человека, как право на жизнь (ч. 1 ст. 20 Конституции РФ)1. Увы, но в разгар дебатов о правах человека выясняется, что ни в одной стране мира сегодня право на жизнь не обеспечивается в полном объеме. Серьезные угрозы праву на жизнь представляют непрекращающиеся вооруженные конфликты, акты терроризма, голод, катастрофы, аварии и т.д. Получается, что право на жизнь обусловлено правом на безопасность. Обеспечение последнего создает предпосылки для безопасной и достойной жизни человека. В таком контексте безопасность жизни человека превращается в самостоятельный объект механизма действия права и правоотношений безопасности. Подобный алгоритм анализа применим и к иным основным правам человека. Право на безопасность имплементировано в содержание права на недопустимость пыток, насилия, жестокого и унижающего человеческое достоинство обращение и наказание (ч. 2 ст. 21 Конституции РФ); права на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22); права на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны (ч. 1 ст. 23); и др. Поэтому обеспечение безопасности личности требует такую организацию правовой материи, совершенствование ее регулятивного потенциала (действия), чтобы права и свободы человека и гражданина позволяли выделить защищаемую ценность2. Как верно отмечает А.К. Тихонов, «право личности на безопасность выступает в качестве «сквозного» права-гарантии, поскольку защищает безопасность человека и гражданина и тем самым создает условия для того, чтобы использовать все иные права»3. В таком понимании право на безопасность может быть охарактеризовано как универсальное, комплексное («сквозное») право, выступающее в качестве исключительно важного смыслового, идеологического и ценностного ядра правового статуса личности. Вместе с тем, право на безопасность представляет собой не только гарантию, обеспечивающую основные права человека и гражданиа, но и самостоятельное правопритязание, обладающее собственной природой, претендующее на нормативную регламентацию в конституционном и отраслевом законодательстве. С этих позиций право личности на безопасность относится к личным (гражданским) правам и свободам человека1.

Исследуя российскую правовую политику, О.Ю. Рыбаков справедливо (в порядке значимости) к естественным правам и свободам относит право на жизнь, безопасность, человеческое достоинство и другие обязательные и необходимые каждому индивиду, как социально-биологическому существу, права2. Констатируя первостепенную значимость права на безопасность как стержня правового статуса личности, следует отметить отсутствие его нормативного отражения в Конституции РФ и отраслевых актах. В соответствие со ст. 55 Конституции РФ перечисление в ней основных прав и свобод не должно трактоваться как умаление или отрицание других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, то, что в конституционном списке нет права личности на безопасность, не означает отрицания его наличия. Вопрос в другом – признаем мы его или нет, и является ли такое признание общепризнанным? Здесь уместным будет вспомнить известную «прописную истину» – законодательное закрепление тех или иных прав и свобод влечет со стороны государства вполне конкретное и осязаемое обязательство их гарантировать и защищать от нарушений. Думается, что сегодня назрела потребность в том, чтобы трансформировать «сквозное» право на безопасность в самостоятельное обособленное право личности. И это право должно встать в один ряд с такими конституционными личными правами, как право на жизнь, человеческое достоинство, личную неприкосновенность и другими. Практическая ценность конституционной и законодательной регламентации права на безопасность заключается в его значении для верного определения сущности и содержания системы прав и свобод граждан. Понятие «сущность» (или «существо») прав и свобод не получило должного отражения в нормах действующей Конституции. Поэтому проблема уяснения сущностных и содержательных характеристик прав и свобод личности относится к числу важных направлений юридической науки1. Не дает ответа на поставленные вопросы и правоприменительная практика, поскольку в постановлениях и определениях Конституционного Суда Российской Федерации правовые позиции о «существе» права (свободы) сформулированы оценочным образом и потому имеют весьма неоднозначное последующеетолкование