

## ПОНЯТИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

**Аннотация:** Статья посвящена одному из малоизученных в общеправовой науке понятий – чрезвычайному правовому регулированию. Автор показывает основные черты чрезвычайного правового регулирования в качестве особого вида правового регулирования. В работе делается вывод о том, что правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях имеет три ипостаси: как вид правового регулирования, как особый правовой режим и как комплексный публично-правовой институт. Исследуется как российское так и зарубежное законодательство в сфере чрезвычайного положения. Автором делаются выводы о том, что чрезвычайное положение предполагает авторитарные методы регулирования и управления. Анализируется набор полномочий государственной власти характерных для чрезвычайных положений. Автором выделяются виды чрезвычайных положений в зависимости от того какими событиями было вызвано его введение (борьба с терроризмом, чрезвычайными положениями, вызванными техногенными катастрофами, природными явлениями и т.п.) на основе современного законодательства различных государств.

**Abstract:** This article looks at a little-known concept in the science of general law – emergency regulation. The author shows the main features of the legal framework for emergencies as a special form of legal regulation. The paper concludes that the legal regulation of emergencies has three forms: as legal regulation, as a special legal regime, and as a complex public law institution. Both Russian and foreign emergency legislation is considered. The author concludes that a state of emergency necessitates authoritarian methods of regulation and control. He also analyses the set of powers of government authorities typical in emergency situations. The author discusses various types of public emergency in relation to the act which gave rise to them (the fight against terrorism, a state of emergency caused by man-made disasters, natural phenomena, etc.) on the basis of current legislation of a range of nations.

**Ключевые слова:** чрезвычайное правовое регулирование, чрезвычайный правовой режим, чрезвычайное право, экстраординарный правовой режим, вид правового регулирования, термин «чрезвычайный», чрезвычайное законодательство, чрезвычайная охрана, экстремальная ситуация, чрезвычайный режим управления

**Keywords:** legal framework for emergencies, emergency legal regime, emergency law, extraordinary legal framework, types of legal regulation, state of emergency, emergency lawmaking, emergency forces, extreme situation, emergency control arrangements

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 образова-

но путем соединения двух слов «чрезъ» и «вычай», т.е. от слов «через» и «обычай». Буквально «чрезвычайный» означает «чрезобычный» или «необычный». По версии языковедов 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 язык<sup>1</sup>.

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

- необычный;
- экстренный;
- очень большой, очень сильный;

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

– исключительный, превосходящий обычную меру;  
– специально для чего-то назначенный, не предусмотренный обычным ходом дел<sup>2</sup>.

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 практически к любым средствам для разрешения кризисной ситуации. По сути дела 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 диктатора<sup>3</sup>.

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»<sup>4</sup>.

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 Рима<sup>5</sup>.

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, 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 процесса<sup>6</sup>.

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 ареста<sup>7</sup>;

<sup>4</sup> Пухан И., Поленак-Акимовская М. Римское право. – М.: Изд-во Зерцало, 2000. С. 18.

<sup>5</sup> См: Игнатенко А.В. Древний Рим: от военной демократии к военной диктатуре. – Свердловск, 1988.

<sup>6</sup> Покровский И. А. История римского права. Спб., 1998. С. 78.

<sup>7</sup> См: Кострицына Н.А. Ограничение гарантий неприкосновенности личности в английском праве. – М.: Госюриздат, 1957. 179 с.; Дерюжинский В.Ф. Habeas Corpus Act и его приостановка по английскому праву. – Юрьев, 1895. 428 с.

<sup>2</sup> См: Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. – М.: Оникс, Мир и Образование, 1992. С. 657.; Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. – М.: Альфа-Принт, 2005. С. 1043.; Ефремова Т.Ф. Толковый словарь словообразовательных единиц русского языка. – М.: АСТ, Астрель, 2007. С. 578.

<sup>3</sup> Скрипчев Е.А. Основы римского права. – М.: Ось-89, 2005. С. 45 – 46.

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

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 войска<sup>8</sup>. 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 общества.

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 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. глобализация мира в XX – XXI в. привела 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 всех стран мира и весьма эффективным средством юридического опос-

редования 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 законе<sup>9</sup>. 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, 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»<sup>10</sup>.

Как показывает российская практика юридически не определенные полномочия российских царей в кризисных ситуациях позволяли вполне эффективно 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

<sup>8</sup> Скрынников Р.Г. Иван Грозный. – М.: Изд-во Наука, 1983. С. 110; Скрынников Р.Г. Царство террора. – Санкт-Петербург: «Наука», 1992.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Васильев А.А. Консервативная правовая доктрина: общетеоретические аспекты. – М.: «Юрлитинформ», 2012. С. 180.

сфере применения, или вовсе не упоминаемую, но могущую себя проявить в экстраординарную минуту жизни государства».<sup>11</sup>

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 «возможность монарха как высшей власти решать дела по совести поддерживает сознание народа в том, что правда выше закона»<sup>12</sup>.

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 неурожаев и голода, природных катаклизмов, войн и массовых заболеваний. Так, в условиях неурожаев, 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 хлеб<sup>13</sup>.

В России чрезвычайное законодательство начинает формироваться в XIX в. и особое значение приобретает после убийства Александра II и появления революционно-террористических организаций. Для обеспечения государственной безопасности император Александр III 14 августа 1881 г. утверждает «Положение об охране государственного порядка и общественного спокойствия». Документом легально вводится<sup>14</sup> возможность отступления от либеральных законов эпохи реформ Александра II. Положение по-

зволяло 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) распорядиться 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 и передача их ведению военных судов;
- наложение секвестра на недвижимое имущество, используемое в преступных целях;
- право в административном порядке подвергать 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 исключительные меры ограничения статуса личности, заподозренной в возможном участии в деяниях, опасных для государственного порядка и общественного спокойствия:

<sup>11</sup> Захаров Н.А. Система русской государственной власти. – М.: Москва, 2002. С. 305.

<sup>12</sup> Зернов И.Н. Монархия как высшая стадия демократии. // Москва. 2002. № 9. С. 172.

<sup>13</sup> См: Лешков В.Н. Русской народ и государство. История русского общественного права до XVIII в. – СПб.: Юридический Центр-Пресс,

<sup>14</sup> Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т.1. № 350. 1881 – 1913.

– 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 III<sup>15</sup>.

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 чрезвычайному 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 условиях<sup>16</sup>. 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 отдельную часть 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»<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Биюшкина Н.И. Политико-правовое развитие Российского государства в условиях развития охранительного внутривластного курса в 1870-1890-е гг. Автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Нижний Новгород, 2012. С. 20.

<sup>16</sup> Магистер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. М., 1911. 172 с.

<sup>17</sup> Свод Законов Российской Империи. Том первый. Часть I. Свод Основных Государственных законов. Санкт-Петербург, 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. 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 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»<sup>18</sup>.

Однако, в последующем как таковое чрезвычайное законодательство, за исключением военного законодательства, не получило развития и признания. Причина тому проста, советская власть и идеология не признавали возможности существования социальных конфликтов в социалистическом обществе, а значит и не был нужды 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 ситуации массовых беспорядков, забастовок, бунтов, попыток переворотов.

Лишь накануне распада СССР появляются нормативно-правовые акты, определяющие порядок и основания введения чрезвычайного положения в РСФСР.

Преимущественно, в российской правовой науке правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях понимается в узком смысле как правовой режим,

<sup>18</sup> ВЧК – ГПУ/Составитель Ю. Фельштинский Бенсон, Вермонт, 1989. С. 7 – 12.

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 иные, как правило, учеными не смешиваются 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, информационное и иной безопасности общества и государства. В пользу такого широкого понимания чрезвычайного правового регулирования можно назвать целый ряд аргументов.

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 юридических сходств, чем различий. Практически одинаковы условия, основания, порядок введения, продления и отмены, цели, средства и методы правового воздействия во всех этих правовых режимах.

Чрезвычайное правовое регулирование можно понимать в следующих значениях:

1. Как особый вид правового регулирования, направленный на создание правовых средств и условий для преодоления непредвиденных чрезвычайных ситуаций в жизни общества;
2. 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;
3. Как чрезвычайное право – специальный комплексный публично-правовой институт, регулирующий отношения в опасных и непредвиденных жизненных ситуациях.

Чрезвычайное правовое регулирование 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»<sup>19</sup>.

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 региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. По сути дела вводится прямое правление территорией из центра или так называемая «конституционная диктатура».

Так, Закон РСФСР «О режиме чрезвычайного положения» прямо предусматривал, что цен-

<sup>19</sup> Монтескье Ш.-Л. Избранные сочинения. М.: Наука, 1956. С. 146.

тральные органы управления могли отменять акты, принятые региональными и местными органами управления.

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.

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.

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

Так, ФКЗС «О чрезвычайном положении» устанавливает исключения из действия конституционных положений о правовом положении личности, вносит изъятия в действие общих правил гражданского, административного и иного законодательства.

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 «О чрезвычайном положении» предусматривает возможность введения должности коменданта той местности, где введено чрезвычайное положение.

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

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 полу-

года. Хотя истории известны случаи, когда чрезвычайное положение продлевалось неоднократно и действовало очень продолжительное время. Например, 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 фактически ввел чрезвычайное положение на территории ряда районов Северной Осетии и Ингушетии. Мировой практике известны 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-двенадцатых, чрезвычайное правовое регулирование нередко вступает в противоречие с действующим законодательством, конституционными принципами и ценностями и временами выходит за пределы права и становится проявлением государственного принуждения и внеправового насилия в целях стабилизации ситуации.

Во времена Великой Депрессии в США Президент и Конгресс приняли целую серию нормативно-правовых актов, расходившихся с принципами американской Конституции. Так, фактически субъекты американской федерации 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 и по сути дела 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.

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 можно определить как процесс правового воздействия 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.

#### Библиография:

1. Виноградов В.В. История слов. – М.: Издательство института русского языка им. В.В. Виноградова, 1999. С. 1100.
2. 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.
3. Скрипелев Е.А. Основы римского права. – М.: Ось-89, 2005. С. 45 – 46.
4. Пухан И., Поленак-Акимовская М. Римское право. – М.: Изд-во Зерцало, 2000. С. 18.
5. Игнатенко А.В. Древний Рим: от военной демократии к военной диктатуре. – Свердловск, 1988.
6. Покровский И. А. История римского права. Спб., 1998. С. 78.
7. Кострицына Н.А. Ограничение гарантий неприкосновенности личности в английском праве. – М.: Госюриздат, 1957. 179 с.;
8. Дерюжинский В.Ф. Habeas Corpus Act и его приостановка по английскому праву. – Юрьев, 1895. 428 с.
9. Скрынников Р.Г. Иван Грозный. – М.: Изд-во Наука, 1983. С. 110.; Скрынников Р.Г. Царство террора. – Санкт-Петербург: «Наука», 1992.
10. Серегин А.В., Васильев А.А. Монархия. Идея, история и перспективы. М.: Юрлитинформ, 2013.;
11. Казанский П.Е. Власть Самодержавного Императора. – М.: Москва, 1999.;
12. Черняев Н.И. Мистика, идеалы и поэзия русского Самодержавия. – М.: Москва, 1998.
13. Васильев А.А. Консервативная правовая доктрина: общетеоретические аспекты. – М.: «Юрлитинформ», 2012. С. 180.
14. Захаров Н.А. Система русской государственной власти. – М.: Москва, 2002. С. 305.
15. Зернов И.Н. Монархия как высшая стадия демократии. // Москва. 2002. № 9. С. 172.
16. Лешков В.Н. Русской народ и государство. История русского общественного права до XVIII в. – СПб.: Юридический Центр-Пресс,
17. Биюшкина Н.И. Политико-правовое развитие Российского государства в условиях развития охранительного внутривластного курса в 1870-1890-е гг. Автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Нижний Новгород, 2012. С. 20.
18. Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. М., 1911. 172 с.
19. Монтескье Ш.-Л. Избранные сочинения. М.: Наука, 1956. С. 146.
20. Белковец Л.П. Иностранцы в Советской России (СССР): регулирование правового положения и порядка пребывания (1917 – 1939-е гг.) Вторая часть. // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – 6. – С. 220-284. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_808.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_808.html)
21. Белковец Л.П. Иностранцы в Советской России (СССР): регулирование правового положения и порядка пребывания (1917 – 1939-е гг.) Первая часть. // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – 5. – С. 296-350. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_796.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_796.html)

#### References (transliteration):

1. Vinogradov V.V. Istoriya slov. – M.: Izdatel'stvo instituta russkogo yazyka im. V.V. Vinogradova, 1999. S. 1100.
2. Ozhegov S.I. Tolkovyi slovar' russkogo yazyka. – M.: Oniks, Mir i Obrazovanie, 1992. S. 657.; Ushakov D.N. Tolkovyi slovar' russkogo yazyka. – M.: Al'ta-Print, 2005. S. 1043.; Efremova T.F. Tolkovyi slovar' slovoobrazovatel'nykh edinit russkogo yazyka. – M.: AST, Astrel', 2007. S. 578.
3. Skripelev E.A. Osnovy rimskogo prava. – M.: Os'-89, 2005. S. 45 – 46.
4. Pukhan I., Polenak-Akimovskaya M. Rimskoe pravo. – M.: Izd-vo Zertsalo, 2000. S. 18.
5. Ignatenko A.V. Drevnii Rim: ot voennoi demokratii k voennoi diktature. – Sverdlovsk, 1988.

6. Pokrovskii I. A. *Istoriya rimskogo prava*. Spb., 1998. S. 78.
7. Kostritsyna N.A. *Ogranichenie garantii neprikosновенности lichnosti v angliiskom prave*. – M.: Gosyurizdat, 1957. 179 s.;
8. Deryuzhinskii V.F. *Habeas Corpus Act i ego priostanovka po angliiskomu pravu*. – Yur'ev, 1895. 428 s.
9. Skrynnikov R.G. *Ivan Groznyi*. – M.: Izd-vo Nauka, 1983. S. 110.; Skrynnikov R.G. *Tsarstvo terrora*. – Sankt-Peterburg.: «Nauka», 1992.
10. Seregin A.V., Vasil'ev A.A. *Monarkhiya. Ideya, istoriya i perspektivy*. M.: Yurlitinform, 2013.;
11. Kazanskii P.E. *Vlast' Samoderzhavnogo Imperatora*. – M.: Moskva, 1999.;
12. Chernyaev N.I. *Mistika, idealy i poeziya russkogo Samoderzhaviya*. – M.: Moskva, 1998.
13. Vasil'ev A.A. *Konservativnaya pravovaya doktrina: obshcheteoreticheskie aspekty*. – M.: «Yurlitinform», 2012. S. 180.
14. Zakharov N.A. *Sistema russkoi gosudarstvennoi vlasti*. – M.: Moskva, 2002. S. 305.
15. Zernov I.N. *Monarkhiya kak vysshaya stadiya demokratii*.//Moskva. 2002. № 9. S. 172.
16. Leshkov V.N. *Russkoi narod i gosudarstvo. Istoriya russkogo obshchestvennogo prava do XVIII v.* – SPb.: Yuridicheskii Tsentr-Press,
17. Biyushkina N.I. *Politiko-pravovoe razvitie Rossiiskogo gosudarstva v usloviyakh razvitiya okhranitel'nogo vnutripoliticheskogo kursa v 1870-1890-e gg. Avtoreferat na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk*. – Nizhnii Novgorod, 2012. S. 20.
18. Magaziner Ya.M. *Chrezvychaino-ukaznoe pravo v Rossii*. M., 1911. 172 s.
19. Montesk'e Sh.-L. *Izbrannye sochineniya*. M.: Nauka, 1956. S. 146.
20. Belkovets L.P. *Inostrantsy v Sovetskoi Rossii (SSSR): regulirovanie pravovogo polozheniya i poryadka prebyvaniya (1917 – 1939-e gg.) Vtoraya chast'*. // NB: *Voprosy prava i politiki*.-2013. – 6. – С. 220-284. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_808.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_808.html)
21. Belkovets L.P. *Inostrantsy v Sovetskoi Rossii (SSSR): regulirovanie pravovogo polozheniya i poryadka prebyvaniya (1917 – 1939-e gg.) Pervaya chast'*. // NB: *Voprosy prava i politiki*. – 2013. – 5. – С. 296-350. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_796.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_796.html)