

УДК 342.77:342.9

С. А. Кузниченко
главный научный сотрудник
Института законодательства Верховной Рады Украины,
доктор юридических наук, профессор

СПЕЦИФИКА ПРАВООТНОШЕНИЙ, КОТОРЫЕ ВОЗНИКАЮТ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Проблема содержания правоотношений является одной из наиболее актуальных и сложных в юридической теории и практике.

Правоотношение «приземляет» норму права как абстрактную модель к конкретному социальному отношению. Как только появляются конкретные жизненные условия, которые описаны в гипотезе нормы (юридические факты), сразу же появляются персонально определенные участники общественных отношений (субъекты), и норма превращается из модели в эталон для разового употребления применительно к конкретной ситуации, т. е. потенциальные права и обязанности, запреты и ограничения превращаются в конкретные, между участниками общественных отношений возникает юридическая связь.

В этом смысле не является исключением и институт чрезвычайных административно-правовых режимов (далее – ЧАПР), нормы которого также реализуются через соответствующие правовые отношения. Именно в данных отношениях проявляет, обнаруживает свою социально-политическую и правовую природу режимного регулирования, что дает возможность решить целый ряд дискуссионных вопросов теории и практики.

Правовые отношения, возникающие на основе действия ЧАПР, составляют один из важнейших элементов механизма правового регулирования общественных отношений при возникновении чрезвычайных ситуаций. Являясь разновидностью правовых отношений, складывающихся в различных областях и сферах государственной жизни, они обладают всеми основными признаками, которые присущи правоотношениям в целом. В то же время чрезвычайнопровые отношения имеют ряд особенностей, отличаются своей спецификой, качественной неоднородностью в русле общей теории правоотношения, что может служить основой для их отграничения от других видов правоотношений.

С помощью чрезвычайного нормотворчества, создания системы ЧАПР официальная власть переводит общественные отношения, функционирующие в кризисных ситуациях, под свою юрисдикцию и защиту, придает им упорядоченность, стабильность, устойчивость, желаемую направленность, вводит в нужное русло. Их участники наделяются правосубъектностью, юридическими

правами и обязанностями. Эти отношения становятся подконтрольными и управляемыми. Государство стремится сдерживать, вытеснять негативные явления и процессы, препятствующие оперативному устранению причин оснований объявления чрезвычайного административно-правового режима, не допустить развитие событий по опасному трагическими последствиями пути, и, напротив, дает простор для проявления позитивных инициатив по успешному преодолению кризисной ситуации, максимально гарантирует, насколько это возможно в такой обстановке, права и свободы человека и гражданина.

Отличительная черта чрезвычайных правоотношений – их высокая политическая и правовая значимость. Своеобразие их состоит прежде всего в том, что они играют определяющую роль в формировании демократического правового режима в государстве, укрепляют самим фактом своего существования его политические, экономические, социальные основы в период введения соответствующего ЧАПР, определяют основные черты механизма государственного управления в такие моменты истории, опосредуют важнейшие связи личности и общества государством в условиях чрезвычайной ситуации и, следовательно, устанавливают гарантии надежной защиты национально-государственной и территориальной организации всей страны в целом.

Реализация правовой нормы в общественных отношениях означает, что определенная деятельность будет осуществляться в соответствии с моделью, закрепленной в правоотношении. Когда же реальное поведение модели отклоняется за пределы, допускаемые нормой, возникают неблагоприятные последствия. Предписания ЧАПР как раз и устанавливают определенные ограничения, запреты, в рамках которых должны реализовываться поведение всех лиц и деятельность организаций, ужесточают режим осуществления государственной власти в стране, т. е. создают максимально эффективную и надежную модель выхода из сложившегося кризиса без болезненных для общества и государства потерь.

Итак, чрезвычайные правовые отношения – это особая, взятая в единстве наиболее обобщенных и социально значимых характеристик, юридическая форма чрезвычайных отношений в обществе. Специфика исследуемых правоотношений в обществе состоит прежде всего в своеобразии их элементов, структурной организации. Естественно, что эти особенности обусловлены особым правовым режимом (чрезвычайного, особого, военного положения и др.), в условиях которого правоотношения возникают, изменяются и прекращаются.

Рассмотрим детально характерные черты анализируемых правоотношений.

- Специфика правового воздействия на субъектный состав чрезвычайных правоотношений в том, что создается целое поле правоотношений. Правоохра-

ничения содержатся в соответствующих «режимных» законах. Таким образом, анализируемые правоотношения носят ограничительный характер.

- Правоотношения, возникающие на основе действия норм соответствующих ЧАПР, являются властеотношениями. Методом правового регулирования здесь является в основном позитивное обязывание в чистом виде, что говорит об их административно-правовой природе. Некоторые авторы утверждают о конституционно-правовой природе чрезвычайных режимов. Действительно, в некоторой степени с ними можно согласиться, большинство режимных мер изменяют конституционно-правовой статус лица и, следовательно, носят политический характер, однако по механизму реализации этих мер правоотношения однозначно административно-правовые. Некоторые нормы, которые регулируют отношения в условиях чрезвычайных ситуаций, находятся в трудовом, экологическом и даже гражданском законодательстве, но при этом являются, по сути, административно-правовыми.

По нашему мнению, разобщенность таких норм усложняет процесс правоприменения в сложной обстановке бедствия. Выходом из сложившейся ситуации является кодификация всех норм, которые регулируют отношения, возникающие при чрезвычайных ситуациях. Действительно, кажется, что сфера, которую регулирует соответствующая чрезвычайная норма, относится традиционно к определенной отрасли права, однако необходимо обращать внимание на метод правового регулирования. Поэтому отмечаем, что нормы права, которые регулируют отношения в условиях чрезвычайных ситуаций, по своей природе административно-правовые, следовательно, и правоотношения, возникающие из этих норм, также носят административно-правовой характер. В «чрезвычайных» правоотношениях непосредственно выражается воля и интересы государства, иначе говоря, публично-правовой интерес.

- Характерной чертой исследуемых правоотношений является создание особой (чрезвычайной) системы (органа) государственного управления, сосредотачивающего в своих руках огромные полномочия по преодолению негативного фактора и непосредственно отвечающего за исполнение режимного законодательства.

- В определенной степени отличается некоторым своеобразием содержание исследуемых правовых отношений. Юридическое содержание правоотношений представляет единство субъективных прав и обязанностей, оказывающих активное влияние на поведение участников отношений. Однако после воздействия чрезвычайных предписаний содержание этих отношений приобретает качественно иную специфику. С одной стороны, нарушается баланс в соотношении прав и обязанностей субъектов, с другой – допускается сильный крен в сторону ограничения прав государства, его органов и должностных лиц соответственно увеличения обязанностей граждан и юридических лиц. Причем это

нормальное, совершенно естественное положение вещей, что, собственно говоря, и характеризует введение ЧАПР. В такой ситуации исключительно важно иметь четко зафиксированный в Конституции и в законодательстве перечень неотчуждаемых, не подлежащих ограничению прав и свобод граждан.

- Динамика чрезвычайных правоотношений связана с юридическими фактами, которые как бы вводят субъективные права и юридические обязанности в действие. В зависимости от характера связи с индивидуальной волей юридические факты делятся на события и действия. В сфере функционирования исследуемого вида правоотношений распространение имеют и те, и другие. Среди событий, которые объективно не зависят от воли и сознания людей, можно выделить стихийные бедствия, катастрофы, большие пожары, пандемии, панзоотии, повлекшие человеческие жертвы, значительные материальные потери и т. д. К числу неправомερных действий, с которыми нормы права связывают возникновение чрезвычайных правоотношений, относятся попытки захвата и присвоения власти, насильственного изменения конституционного строя террористические акты, массовые беспорядки, межнациональные конфликты, сопровождающиеся насилием, угрожающие жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности государственных и общественных институтов, вооруженная агрессия и т. д. Обязательным условием, вызывающим соответствующие правоотношения, является издание специального юридического акта. Иначе говоря, чрезвычайнo-правовые отношения не могут возникать автоматически.

- Необходимо отметить особенности действия исследуемых правоотношений во времени. Чрезвычайные правовые отношения не носят длительного характера. Они возникают и функционируют в период объявления ЧАПР. По мере нормализации кризисной ситуации и отмены режима данные отношения прекращают свое существование. Следовательно, чрезвычайные правоотношения отличаются краткосрочностью.

- Также отметим, что чрезвычайные правоотношения могут возникнуть только на указанной в соответствующем акте территории воздействия негативного фактора, который и породил сложившуюся чрезвычайную ситуацию.

- Отличается спецификой защита правовых отношений, возникающих на основе действия чрезвычайного законодательства. В условиях введения ЧАПР существуют правовые отношения, возникающие как из правомερных действий (несмотря на особые условия государственно-правовая и общественная жизнь продолжается), так и из неправомερных (массовые беспорядки, террористические акты и т. п.). Защита правовых отношений здесь состоит в том, чтобы обеспечить их развитие в точном соответствии с законодательством даже в условиях кризисной обстановки.

- Необходимо отметить двойственную правовую природу правовых отношений, складывающихся на основе норм чрезвычайного законодательства. С одной стороны, они – регулятивные, поскольку являются результатом осуществления регулятивных юридических норм, связаны с установлением правил поведения, прав и обязанностей граждан, организаций, государственных органов на период объявления ЧАПР. В то же время с учетом их функционального назначения такие правоотношения могут быть охарактеризованы и как охранительные. В этом плане они выступают своеобразными, исходящими от государства правовыми мерами регулирования поведения субъектов в кризисной ситуации, когда нормальная реализация субъективных прав и юридических обязанностей нарушена, когда возникли «перебои» в механизме правового регулирования и требуется восстановление прав и свобод, устранение препятствий в их реализации, защита охраняемых законом интересов.

Исходя из проведенного анализа можно сделать вывод о том, что правовое и демократическое государство обязано придать таким правоотношениям правовую форму, ограничивая административное усмотрение органов государственной власти, обеспечивая минимальный, но все-таки соответствующий международно-правовым стандартам конституционно-правовой статус лица, находящегося на территории, где возникла чрезвычайная ситуация.