

ЖАРАСОВ АЛИМЖАН САГЫЗЖАНОВИЧ

Департамент г. Алматы
(Алматы, Республика Казахстан)

hose1975@inbox.ru

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

Аннотация. Мировая практика свидетельствует, что чрезвычайные ситуации социального характера (акты терроризма, массовые беспорядки, захват заложника и т.д.) складываются и происходят как в ведущих, так и в развивающихся странах мира. Специальным государственным и правоохранительным органам приходится действовать в крайне опасных условиях и обстановке. В статье исследуются вопросы административно-правового регулирования деятельности государственных органов, в т.ч. и органов внутренних дел, в условиях чрезвычайных ситуаций социального характера. Делается вывод о том, что рассматриваемые чрезвычайные ситуации выступают в качестве юридического факта в виде противоправных деяний, обладающих повышенной степенью общественной опасности, порождающих возникновение специфических административных правоотношений, складывающихся в сфере реализации государственно-властных полномочий, не характерных для повседневной правоохранительной деятельности.

Ключевые слова и словосочетания: чрезвычайные ситуации социального характера, административно-правовое регулирование, деятельность, правоохранительный орган, органы внутренних дел, компетенции, общественная безопасность, общественный порядок

Для цитирования: Жарасов А. С. Вопросы административно-правового регулирования в условиях чрезвычайных ситуаций социального характера / А. С. Жарасов // Вестник ВИПК МВД России. – 2024. – № 3 (71). – С. 144-151; doi: 10.29039/2312-7937-2024-3-144-151

ZHARASOV ALIMZHAN S.

Department of Almaty (Almaty, Republic of Kazakhstan)

QUESTIONS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN CONDITIONS OF EMERGENCY SITUATIONS OF A SOCIAL NATURE

Annotation. World practice shows that social emergencies (acts of terrorism, mass riots, hostage-taking, etc.) develop and occur in both leading and developing countries of the world. Special state and law enforcement agencies have to act under extremely dangerous conditions and conditions. The article examines the issues of administrative and legal regulation of the activities of state bodies, including internal affairs bodies, in conditions of social emergencies. It is concluded that the considered emergencies act as a legal fact in the form of illegal acts with an increased degree of public danger, giving rise to specific administrative legal relations that develop in the sphere of the implementation of state authority, which are not typical for everyday law enforcement activities.

Key words and word combinations: social emergencies, administrative and legal regulation, activities, law enforcement agency, internal affairs bodies, competencies, public safety, public order

For citation: Zharasov A. S. *Questions of administrative and legal regulation in conditions of emergency situations of a social nature / A. S. Zharasov // Vestnik Advanced Training Institute of MIA of Russia. – 2024. – № 3 (71). – P. 144-151; doi: 10.29039/2312-7937-2024-3-144-151*

Правовое регулирование представляет собой динамику действия права, предполагающую достижение определенного социально значимого результата (определенного блага), на который направлена реализация прав и обязанностей субъектов тех или иных правоотношений, закрепленных в правовых нормах. При этом достижение блага обеспечивается посредством механизма правового регулирования как совокупности определенных правовых средств, последовательная реализация которых приводит к достижению целей правового регулирования тех или иных правоотношений.

«Трактовка механизма правового регулирования представляется как последовательная организованная система юридических средств, способов и методов воздействия права на общественные отношения с целью трансформации нормы права в правомерное поведение граждан... Правовое регулирование означает воздействие права на общественные отношения с помощью именно правовых средств, способов и методов. То есть правовые средства, способы и методы в совокупности являются механизмом правового регулирования. Понятие «механизма правового регулирования» функционально выражает динамическую сторону правовой системы» [1, с. 6-7].

Правовое регулирование предполагает не только формальное закрепление прав и обязанностей участников тех или иных правовых отношений в различных нормативных правовых актах, но и их практическую реализацию конкретными персонально определенными субъектами посредством последовательного использования совокупности правовых средств в целях достижения соответствующего социально-правового результата, который представляет собой определенное социальное благо, необходимое как для реализации прав и законных интересов физических и юридических лиц, так и обществу и государству в целом. «Любой правовой механизм имеет как статическую характеристику, так и динамическую; механизм (не исключая, безусловно, и механизм правового регулирования) – это всегда процесс, в обязательном порядке включающий в себя определенные стадии (этапы), в результате которого получают правовое регулирование та или иная группа (сфера) общественных отношений» [2, с. 14].

Последовательная реализация элементов механизма правового регулирования представляет собой совокупность динамических стадий действия права как основного нормативного регулятора общественных отношений.

Алексеев С.С. выделяет следующие стадии процесса правового регулирования:

а) стадия формирования и действия юридических норм, характеризующаяся тем, что введенные в правовую систему нормы общим образом регламентируют, направляют поведение участников общественных отношений, устанавливают для них тот или иной правовой режим;

б) стадия возникновения прав и обязанностей (правоотношений) – на основе юридических норм при наличии предусмотренных обстоятельств (юридических фактов) у конкретных субъектов возникают права и обязанности – индивидуализированные меры поведения;

в) стадия реализации прав и обязанностей – программы поведения, которые заложены в юридических нормах и затем выражены в конкретных мерах поведения для данных субъектов (в правах и обязанностях), воплощаются в жизнь, осуществляются в фактическом поведении участников общественных отношений, становятся реальностью.

Кроме того, нередко возникает необходимость в дополнительной, факультативной, четвертой стадии, которая либо предшествует возникновению правоотношений, либо призвана обеспечить их реализацию. Это стадия применения права, характеризующаяся тем, что компетентный властный орган (прежде всего суд) издает властный индивидуальный акт.

В соответствии с указанными стадиями правового регулирования четко выделяются три, а с учетом особой, факультативной стадии – стадии применения права – четыре основных элемента механизма правового регулирования:

- 1) юридические нормы;
- 2) индивидуальные предписания применения права (факультативный элемент);
- 3) правоотношения;
- 4) акты реализации прав и обязанностей [3, с. 26-27].

Исходя из изложенного, динамика правового регулирования посредством последовательной реализации элементов его механизма представляется как нормативное закрепление прав и обязанностей совокупности персонально не определенных субъектов общественных отношений, направленное: на формирование модели их правомерного поведения; возникновение юридических фактов (обстоятельств), порождающих необходимость реализации конкретных прав и обязанностей персонально определенными субъектами общественных отношений; непосредственную реализацию данных прав и обязанностей путем совершения конкретных поведенческих актов (акты реализации прав и обязанностей).

При этом результат реализации рассматриваемых прав и обязанностей представляет собой либо реализацию права или законного интереса персонально определенного участника общественных отношений (конкретного физического, либо юридического лица), либо достижение общественного блага, такого, как, например, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

Из изложенного следует, что для приведения в действие предписаний правовых норм, устанавливающих права и обязанности субъектов общественных отношений, необходимо наличие фактических условий (фактического основания). Такие фактические условия действия соответствующих правовых норм должны быть предусмотрены соответствующим нормативным правовым актом.

В этой связи В.В. Лазарев отмечает, что «обстоятельства, которые предусмотрены в законе и иных источниках права в качестве основания возникновения правовых отношений, называются юридическими фактами. Это могут быть и события, и действия людей. Причем последние могут являться юридическими фактами независимо от проявления воли человека на вступление в правовое отношение (например, авторское право и соответствующие правоотношения возникают у поэта независимо от того, думал ли он об этом, сочиняя очередное стихотворение). В особую группу юридических фактов объединяются неправомерные действия людей» [4, с. 17].

По справедливому утверждению С.С. Алексеева, «факты выступают в качестве оснований для эффективного взаимодействия права на общественные отношения. Юридический факт относится ко второй стадии процесса правового регулирования, на которой осуществляется установление особых условий, при наступлении которых начинается действие заданных программ и которые способствуют переходу от общих правил к более подробным. Формирование огромного многообразия контактов членов общества протекает под воздействием событий субъективного и объективного характера. Взаимодействие между индивидами приобретает юридическое значение только тогда, когда общественные контакты субъектов находятся под правовым влиянием. Общественным отношениям присваивается статус правовых только при наличии предпосылки правового регулирования жизненных обстоятельств. Данные обстоятельства представляют собой юридические факты. ...Если без нормы нет юридического факта, то также без юридического факта не может наступить правовых последствий» [5, с. 83].

Разновидностью правового регулирования является административно-правовое регулирование. Соответственно, административно-правовое регулирование осуществляется посредством реализации механизма административно-правового регулирования.

Как отмечают Л.М. Рябцев и О.И. Чуприс, «проблемы, относящиеся к правовому регулированию вообще и механизму административно-правового регулирования в частности выражают принципиальный подход к самой правовой действительности, раскрывая его теоретическое и практическое значение» [6, с. 14]. При этом механизм административно-правового регулирования представляет собой не только и даже не столько совокупность административно-правовых средств урегулирования конкретного

правоотношения, сколько динамику действия права, или динамику реализации абстрактной правовой нормы в конкретном персонифицированном административном правоотношении [6, с. 16].

Как справедливо утверждает А.П. Шергин, «административное право использует для осуществления своей регулирующей функции тот же набор юридических средств, что и любая другая отрасль права. Вместе с тем каждое из рассмотренных выше юридических средств «работает» на регулирующую функцию административного права с учетом его отраслевой специфики» [7, с. 9].

В рассматриваемом контексте специфику административно-правового регулирования правомерно определять спецификой административных правоотношений, регулируемых данной отраслью права. Рябцев Л.М. и О.И. Чуприс к таковым справедливо относят следующие:

они складываются непосредственно в связи с осуществлением государственного управления и являются управленческими по сути;

их участниками могут быть разнообразные субъекты: с одной стороны – органы государственного управления, с другой – организации и граждане, чьи права и законные интересы реализуются в данных правоотношениях;

в административных правоотношениях всегда присутствует специальный субъект – орган государственного управления, наделенный государственно-властными полномочиями;

орган государственного управления или должностное лицо действует властно, распоряжаясь, т.е. реализуя принадлежащие ему полномочия государственно-властного характера;

споры между сторонами в большинстве случаев разрешаются во внесудебном (административном) порядке;

в случае нарушения одной из сторон требований административно-правовых норм эта сторона несет ответственность перед государством в лице его органов, каковыми являются, как правило, сами органы государственного управления [6, с. 44].

Таким образом, специфика механизма административно-правового регулирования заключается в том, что права и обязанности субъектов административных правоотношений содержатся в нормативных правовых актах, являющихся источниками административного права. В этих же нормативных правовых актах содержится указание на фактические обстоятельства (юридические факты), при наступлении которых возникает необходимость реализации прав и обязанностей персонально определенных субъектов административных правоотношений, составляющих их содержание. Сама реализация рассматриваемых прав и обязанностей, по сути, представляет собой процесс правоприменения как государственно-властной управленческой деятельности, рассматриваемой именно как процесс государственного управления, осуществляемый путем последовательной реализации его функций.

Указанный тезис подтверждается мнением Л.М. Рябцева и О.И. Чуприса: «С помощью механизма правового регулирования осуществляется правоприменение как особая форма реализации права. Данный механизм показывает динамику развития правоотношений между органом государства и подвластным ему субъектом». При этом «по своему социальному содержанию применение административно-правовых норм представляет собой одну из правовых форм исполнительной управленческой деятельности» [6, с. 14].

Таким образом, государственное управление как фактическая деятельность исполнительно-распорядительных органов по применению административно-правовых норм является одним из основных элементов механизма административно-правового регулирования, а, соответственно, и самого административно-правового регулирования.

Результат реализации механизма административно-правового регулирования во многом зависит от того, какая функция административного права реализуется в тех или иных административно-правовых отношениях.

Так, результатом урегулирования регулятивных административных правоотношений, юридическим фактом возникновения которых являются правомерные действия их субъектов, направленные на реализацию прав и законных интересов физических и (или) юридических лиц, как правило, является издание индивидуального правоприменительного акта в виде государственно-властного решения, закрепляющего

возможность их (прав и интересов) непосредственной реализации конкретным персонально определенным участником административных правоотношений.

Если же вести речь о правоотношениях охранительных, юридическим фактом возникновения которых являются деяния и (или) события, угрожающие общественному порядку и (или) общественной безопасности, складывающиеся в процессе реализации правоохранительной функции государства, то результатом урегулирования таких административных правоотношений, как правило, является восстановление определенного социально-правового состояния в виде ликвидации соответствующих угроз, пресечение противоправных деяний, привлечение правонарушителей к юридической ответственности. Иными словами, результатом урегулирования охранительных государственно-управленческих отношений является в широком смысле обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

Анализируя административно-правовое регулирование при возникновении чрезвычайных ситуаций социального характера, в первую очередь, необходимо отметить, что фактическим основанием необходимости нормативно-правового регулирования реализации государственно-властных полномочий различных государственных органов Республики Казахстан является как национальный, так и зарубежный социально-правовой опыт возникновения ситуаций криминогенного характера, явно выходящих по степени своей общественной опасности за пределы повседневной стабильной криминогенной обстановки.

В Казахстане понятие «чрезвычайная ситуация социального характера» отражено в ЗРК № 387-III «О чрезвычайном положении», где «чрезвычайная ситуация социального характера – чрезвычайная ситуация, обусловленная возникновением на определенной территории противоречий и конфликтов в сфере социальных отношений, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью, значительный имущественный ущерб или нарушения условий жизнедеятельности населения» (п. 1 ст. 1) [8].

При возникновении рассматриваемых чрезвычайных ситуаций может быть введен особый правовой режим, а именно правовой режим чрезвычайной ситуации социального характера, под которым понимается особый режим экстренного реагирования и функционирования государственных органов, осуществляющих предупреждение и ликвидацию чрезвычайных обстоятельств социального характера, при этом допускается установление отдельных временных ограничений прав и свобод физических и юридических лиц с возложением на них дополнительных обязанностей (п. 1 ст. 3-1) [8]. Обстоятельства чрезвычайной ситуации социального характера могут являться основанием для введения чрезвычайного положения, т.е. временной меры, применяемой исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя государства и представляющей собой особый правовой режим деятельности государственных органов, организаций, допускающий установление отдельных ограничений прав и свобод граждан, иностранцев и лиц без гражданства, а также прав юридических лиц и возлагающий на них дополнительные обязанности (п. 5 ст. 1) [8].

Таким образом, с точки зрения механизма административно-правового регулирования рассматриваемые нормы прямо указывают на чрезвычайную ситуацию социального характера как на конкретное жизненное обстоятельство, а с правовой точки зрения – юридический факт, являющийся фактическим основанием возникновения общественных отношений, складывающийся в сфере порядка введения и действия на территории страны либо на его отдельных территориях как правового режима чрезвычайной ситуации социального характера, так и режима чрезвычайного положения.

Наступление юридических фактов обуславливает наличие второй стадии механизма административно-правового регулирования – стадии возникновения прав и обязанностей (правоотношений), характеризующейся тем, что «на основе юридических норм при наличии предусмотренных обстоятельств (юридических фактов) у конкретных субъектов возникают права и обязанности – индивидуализированные меры поведения» [3, с. 26-27].

В соответствии со ст. 3-2 ЗРК № 387-II «О чрезвычайном положении», устанавливающей компетенцию государственных органов по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций социального характера:

1) органы национальной безопасности Республики Казахстан выявляют, предупреждают и пресекают чрезвычайные ситуации, вызванные массовым переходом Государственной границы Республики Казахстан с территориями сопредельных государств; попытками насильственного изменения конституционного строя Республики Казахстан; актами терроризма; действиями, направленными на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Республики Казахстан; диверсиями; вооруженным мятежом;

2) органы внутренних дел Республики Казахстан предупреждают и осуществляют ликвидацию чрезвычайных ситуаций, вызванных: массовыми беспорядками; межнациональными и межконфессиональными конфликтами; блокадой или захватом отдельных местностей, особо важных и стратегических объектов; организацией и деятельностью незаконных вооруженных формирований;

3) Министерство обороны Республики Казахстан участвует в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций социального характера, вызванных провокационными действиями со стороны других государств с целью навязывания вооруженного конфликта, нарушениями территориальной целостности Республики Казахстан.

Кроме того, решением оперативного штаба по проведению охранных мероприятий могут привлекаться дополнительно необходимые силы и средства других государственных органов в интересах обеспечения безопасности охраняемых лиц, охраны и обороны охраняемых объектов в соответствии с ЗРК № 2483 «О Службе государственной охраны Республики Казахстан» (ст. 3-3) [8].

Важными полномочиями при возникновении чрезвычайных ситуаций социального характера наделены Президент Республики Казахстан, органы законодательной и исполнительной власти.

Так, Президент Республики Казахстан в целях обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Республики Казахстан:

1) утверждает правила, определяющие порядок совместных действий центральных государственных и местных исполнительных органов, правоохранительных и специальных государственных органов, Вооруженных сил Республики Казахстан, других войск и воинских формирований при локализации и ликвидации кризисной ситуации;

2) утверждает положение о республиканском и региональном оперативных штабах;

3) осуществляет другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан (ст. 2-1) [8].

Чрезвычайное положение на всей территории страны или в отдельных ее местностях вводится Президентом Республики Казахстан соответствующим указом после официальных консультаций с премьер-министром и председателями палат Парламента Республики Казахстан с незамедлительным информированием Парламента Республики Казахстан (ст. 5) [8].

Таким образом, система государственных органов, непосредственно реализующих государственно-властные полномочия в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций социального характера, довольно обширна, что говорит о необходимости ее анализа, определении места и роли каждого из них в практической реализации целей соответствующих правовых режимов с целью повышения ее эффективности.

Рассмотренная стадия механизма административно-правового регулирования деятельности государственных органов в условиях чрезвычайных ситуаций социального характера является важной, однако недостаточной для эффективного достижения его целей. Основная ее задача – это распределить их полномочия, исходя из особенностей как их правового статуса, так и из особенностей конкретных чрезвычайных ситуаций социального характера.

Фактическая же реализация рассматриваемых полномочий осуществляется на завершающей – третьей стадии рассматриваемого механизма – стадии реализации прав и обязанностей, характеризующейся тем, что программы поведения, которые заложены в юридических нормах и затем выражены в конкретных мерах поведения для данных субъектов (в правах и обязанностях), воплощаются в жизнь, осуществляются в

фактическом поведении участников общественных отношений, становятся реальностью [3, с. 26-27].

Рассматривая компетенции по реализации государственно-властных полномочий, отметим, что органы внутренних дел Республики Казахстан в условиях чрезвычайных ситуаций социального характера обязаны принять меры к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных: массовыми беспорядками; межнациональными и межконфессиональными конфликтами; блокадой или захватом отдельных местностей; особо важных и стратегических объектов; организацией и деятельностью незаконных вооруженных формирований (п. 2 ст. 3-2) [8].

Анализируемая норма определяет компетенцию, т.е. подведомственность органов внутренних дел по реализации государственно-властных полномочий при возникновении строго определенных чрезвычайных ситуаций социального характера. Сами же государственно-властные полномочия и порядок их реализации установлены соответствующим актом, регулирующим особенности правового статуса рассматриваемого правоохранительного органа. Таким нормативным правовым актом является Закон Республики Казахстан от 23.04.2014 года № 199-V «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» [9].

Реализация государственно-властных полномочий, закрепленных в рассматриваемом акте, является формой реализации третьей стадии механизма административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных ситуаций социального характера, реализующей предписания административно-правовых норм путем осуществления государственно-властной правоприменительной деятельности данного правоохранительного органа в лице его отдельных подразделений и (или) отдельных сотрудников.

Анализируя полномочия органов внутренних дел, исходя из их компетенции по ликвидации чрезвычайных ситуаций социального характера, можно выделить следующие государственно-властные полномочия рассматриваемого государственного правоохранительного органа в рассматриваемой сфере:

1) органы внутренних дел обязаны: пресекать массовые беспорядки и групповые неповиновения; принимать участие в проведении охранных мероприятий и антитеррористических операций; задерживать лиц, совершающих уголовные либо административные правонарушения;

2) органы внутренних дел имеют право: пресекать незаконные формы выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста; проводить специальные операции по обнаружению, блокированию, обезвреживанию и задержанию преступников и лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, членов организованных преступных групп (сообществ), а также по освобождению заложников [9].

Органы внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций социального характера наделены полномочиями по применению исключительно мер государственного принуждения, что вполне объяснимо, поскольку такие ситуации связаны с уже совершающимися противоправными деяниями, представляющими повышенную степень общественной опасности. При этом качественная реализация рассматриваемых государственно-властных полномочий напрямую зависит от качества государственного управления на всех стадиях их реализации: сбор и анализ информации, прогнозирование, планирование, организация, руководство и контроль.

Таким образом, именно реализация функций государственного управления при осуществлении государственно-властных полномочий органами внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций социального характера является непосредственной формой правоприменительной деятельности по реализации предписаний, установленных в соответствующих нормативных правовых актах, являющейся завершающей стадией механизма административно-правового регулирования рассматриваемых административных правоотношений.

Указанное обуславливает необходимость анализа каждой функции рассматриваемой государственно-властной деятельности, их экстраполяции и адаптации к деятельности органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций социального характера, что позволит выявить особенности рассматриваемой правоприменительной деятельности, а это, в свою очередь, будет способствовать повышению эффективности

административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан при возникновении чрезвычайных ситуаций социального характера.

Таким образом, исходя из всего вышеизложенного, можно сделать вывод.

Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан при возникновении чрезвычайных ситуаций социального характера представляет собой динамическое действие административно-правовых норм, закрепленных в различных нормативных правовых актах посредством реализации правовых средств механизма административно-правового регулирования на таких его стадиях, как:

- 1) стадия правоустановления;
- 2) стадия возникновения вследствие наступления фактических обстоятельств (юридических фактов), в виде той или иной чрезвычайной ситуации социального характера, необходимости непосредственной реализации государственно-властных полномочий органами внутренних дел по ее нейтрализации;
- 3) стадия осуществления государственно-управленческой деятельности в процессе правоприменения в целях обеспечения общественного порядка, общественной безопасности и стабилизации криминогенной обстановки.

1. Скрипник А.В. Механизм правового регулирования: его составные части и содержание // Право и государство: теория и практика. 2019. № 4.

2. Агаджанян А.В. Механизм процессуально-правового регулирования: определение понятия // Право и государство: теория и практика. 2019. № 3.

3. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник в 2 т. – М.: Юрид. литература, 1982. Т. 2.

4. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001.

5. Алексеев С.С. Государство и право: учебник. – М.: Юрид. лит., 2010.

6. Административное право: учебник / под общ. ред. Л.М. Рябцева, О.И. Чуприс. – Минск: БГУ, 2014.

7. Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1 (5).

8. О чрезвычайном положении [Электронный ресурс]: закон Республики Казахстан от 08.02.2003 № 387-II // online.zakon.kz. Астана, 2024.

9. Об органах внутренних дел Республики Казахстан [Электронный ресурс]: закон Республики Казахстан от 23.04.2014 № 199-V // online.zakon.kz. Астана, 2024.

Информация об авторе:

About the author:

А.С. Жарасов, заместитель командира СОБР *A.S. Zharasov, deputy commander of the SRRU*

Статья поступила в редакцию 02.09.2024