

Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

УДК 340.135

doi: 10.35750/2071-8284-2021-1-10-16

Максим Викторович Бавсун

доктор юридических наук, профессор

ORCID: 0000-0002-1407-2609, kafedramvd@mail.ru

Санкт-Петербургский университет МВД России,

Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1

«Чрезвычайное» правовое регулирование как новая модель управления общественными отношениями

Аннотация: Правовое регулирование общественных отношений за прошедшие два десятилетия претерпело серьёзные изменения. В последние несколько лет тренд на его трансформацию – «рефлексивную модернизацию» – не просто сохранился, а многократно усилился, позволяя поставить вопрос о целенаправленном формировании модели чрезвычайного управления обществом. Неопределённость, риск (как реальный, так и возможный), опасность, тревога и страх как нормальное состояние кладутся в основу потребности особого (исключительного или чрезвычайного) правового регулирования на постоянной основе, постепенно меняя общество от его психологии до конкретных действий каждого человека. Придавая легитимность происходящим процессам, право само меняется сообразно им, всё больше сбиваясь к уровню чрезвычайности, рефлексивный характер которой сегодня не вызывает сомнений.

Состояние временной неопределённости даётся как обязательное условие формирования новой модели государственного управления, от которой зависит в буквальном смысле слова всё. Общественные отношения подвержены глубокой коррекции, которая проще всего даётся под воздействием чего-то неординарного, исключительного, чрезвычайного, снимающего необходимость лишних объяснений.

В итоге то, что ещё некоторое время назад казалось предметом произведений фантастического жанра, сегодня становится обыденной реальностью, позволяя вести речь о новой парадигме правового регулирования.

Ключевые слова: правовое регулирование, чрезвычайность, риск, опасность, событие

Для цитирования: Бавсун М. В. «Чрезвычайное» правовое регулирование как новая модель управления общественными отношениями // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 1 (89). – С. 10–16; doi: 10.35750/2071-8284-2021-1-10-16.

Maksim V. Bavsun

Dr. Sci. (Jurid.), Professor

ORCID: 0000-0002-1407-2609, kafedramvd@mail.ru

Saint-Petersburg University of the MIA of Russia

1, Letchika Pilyutova str., Saint-Petersburg, 198206, Russian Federation

«Emergency» legal regulation as new public relations management model

Abstract: Legal regulation of public relations has undergone major changes over the past two decades. In the last few years, the trend towards its transformation – «reflexive modernization» – has not only been preserved, but has intensified many times over, making it possible to raise the question of the purposeful formation of a model of emergency management of society. Uncertainty, risk (both real and possible), danger, anxiety and fear as a normal state form the basis of the need for special (exceptional or extraordinary) legal regulation on an ongoing basis, gradually changing society from its psychology to the specific actions of each person. Giving legitimacy to the ongoing processes, the law itself changes in accordance with them, more and more straying to the level of emergency, the reflexive nature of which today is beyond doubt.

A state of temporal uncertainty is considered as an indispensable condition for development of a new model of the state management on which literally everything depends. Public relations are exposed to broad correction which is easily carried out under some kind of extraordinary, exceptional, urgent, not requiring additional justifications.

As a result, what for some time seemed to be the subject of works of the fantastic genre is now becoming an everyday reality, allowing us to talk about a new paradigm of legal regulation.

Keywords: legal regulation, emergency, risk, danger, event

For citation: Bavsun M. V. «Emergency» legal regulation as new public relations management model // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2021. – № 1 (89). – P. 10–16; doi: 10.35750/2071-8284-2021-1-10-16.

История знает немало случаев, когда так называемое «чрезвычайное» законодательство не просто вторгалось в сферу правового регулирования, а полностью его заменяло. Традиционно такие ситуации связаны с революционными изменениями либо с иными потрясениями: внешней угрозой, мощным экономическим кризисом и производными от него голодом и преступностью, стихийным бедствием и др. Яркими тому свидетельствами выступают Великая Октябрьская социалистическая революция 1917 года, Великая экономическая депрессия в 20-х годах XX века в

США, Первая и Вторая мировые войны и другие события. И это только двадцатое столетие и далеко не всё человечество. Естественно, что даже незначительный по своей глубине экскурс в историю, как, впрочем, и расширение географии, даст многократно большую иллюстрацию процессов, имеющих экстраординарный (отрицательный) характер, влекущих за собой принятие не менее экстраординарных (жестких) мер¹.

¹ Сколько бы мы до недавнего времени ни рассуждали о демократических основах современного общества, его толерантности, доминировании либеральной, неоли-

Между тем эти меры, во-первых, всегда обусловлены какими-то отдельными факторами-событиями (как правило, имеющими достаточно спонтанный, взрывной, неуправляемый характер), а, во-вторых, были временными, существуя до завершения события. Пределы беспрецедентности используемых каждый раз средств всегда зависели от беспрецедентности самого потрясения, также теряя актуальность по его прошествии. «Чрезвычайное» правовое регулирование на то и чрезвычайное, чтобы оправдывать своё существование лишь в определённые периоды времени, когда привычный штиль в данной сфере становится угрозой для существования общества и государства. Чрезвычайность направлена на мобилизацию всех ресурсов. Существовая с надрывом в течение относительно короткого промежутка времени, правовое регулирование в таком состоянии способно решить крайне сложные задачи в не менее сложных ситуациях. В свою очередь, при устранении угрозы чрезвычайность быстро становится опасной, неся в себе разрушительное воздействие в виде нарушения основных прав и свобод человека: равенства всех перед законом, справедливости, гласности происходящих процессов и их гуманности, свободы слова и передвиже-

беральной либо любой другой идеи, власть и право всегда (рано или поздно) оказываются в тех самых крайних ситуациях, когда здесь и сейчас необходимо принимать решения, объяснения которым в самом праве на момент его принятия найти невозможно. Ситуация с карантином, которая возникла вследствие распространения коронавирусной инфекции, когда регулирование абсолютно всех процессов ушло на уровень чрезвычайного законодательства (в его самом что ни на есть фатальном выражении), данный тезис подтверждает в полной мере. В начале 2020 г. сложилась, по сути, уникальная ситуация, когда все сферы жизнедеятельности человека практически во всем мире стали функционировать на основе указов президентов, постановлений правительств, распоряжений губернаторов, решений мэров и прочих актов и даже писем (уровень подписания которых зачастую комментировать просто невозможно), оказавшихся над уже давно сформировавшимся и успешно применявшимся законодательством. Что характерно, абсолютное их большинство носит жёстко ограничительный характер и никак не вписывается в тот вектор развития общества, который был типичен практически для всего мирового сообщества до указанного выше периода. В свою очередь устранение пандемийной угрозы должно с неизбежностью повлечь за собой и исход положений подобного рода. См.: [9].

ния, а также иных основополагающих идей и ценностей. Многое зависит от неординарности самого события, его направленности, степени вмешательства в уже сформировавшиеся общественные отношения, и уже сообразно ему принимаемых мер.

Потрясения – это неотъемлемые спутники любого государства в период его существования, точно так же и реакция на эти потрясения всегда примерно одинаковая – беспрецедентные меры, которым максимально быстро нужно придать нормативную основу. Исключение события всегда влекло за собой исключение чрезвычайности, необходимость которой просто пропадала. Это исторически обусловленный факт, обоснование которого может стать предметом не одного диссертационного исследования. Бессмысленность так называемого особого (или надправового) регулирования при нормальном течении обстоятельств всегда была очевидной ровно настолько, насколько очевидной являлась его неизбежность при наличии некоторых условий. Следовательно, продолжение движения по пути чрезвычайности в период нормализации и стабильности общественных отношений, по крайней мере, нетипично для государственного устройства. Именно поэтому само определение чрезвычайного правового регулирования в современной теории права сводится к «правовому воздействию с помощью исключительных правовых средств на общественные отношения в экстремальных условиях в целях обеспечения безопасности и восстановления порядка и организованности в общественной жизни, при котором ограничивается или отменяется действие общих правовых принципов и норм»². То есть это всегда некий период действия, обусловленный экстремальными условиями (всегда существующими только в определённый временной отрезок), при наличии которых традиционные средства теряют свою эффективность.

Между тем новейшая история также изобилует примерами, когда чрезвычайное законодательство не просто становится во главу

² Шмидт Т. Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шмидт Татьяна Николаевна. – Челябинск, 2014. – С. 8.

угла, а оказывается в роли ключевого фактора, воспринимающегося как руководство к действию, в том числе и тогда, когда непосредственной угрозы уже нет (либо её ещё нет, но она вот-вот должна случиться). И примеров тому, начиная с XXI столетия, немало количество. Одним из наиболее ярких прецедентов выступает принятый в США нормативный правовой акт – *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*, – вступивший в силу в 2001 г., широко известный как *USA PATRIOT Act* – документ, призванный сплотить, укрепить и наделить США юридическими инструментами перед лицом террористической угрозы. Документ, существенно расширивший полномочия специальных служб и ограничивший гражданские права и свободы. В частности, он дал право прослушивать телефонные переговоры, следить за электронной перепиской, требовать у библиотек и книжных магазинов данные о заказанных или купленных посетителями книгах. Кроме того, была введена уголовная ответственность за укрывательство террористов. Фактически такой же акт был принят в 2015 г. во Франции. Его появление также напрямую связывается с террористическими актами, случившимися в начале этого же года в центре Парижа [1]. В некоторой степени к такой мере можно отнести и ст. 7 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35 «О противодействии терроризму», позволяющую Вооруженным силам Российской Федерации уничтожать любые воздушные суда, «если имеется достоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы».

Что характерно, ситуации в США и во Франции были краткосрочны, существенно отличаясь от тех событий, которые были описаны выше. В связи с этим появление столь жёстких актов, действующих при этом на постоянной основе спустя уже два десятилетия (что касается США), вызывает вопросы в части обоснованности столь длительного их существования. Имея чрезвычайный характер

происхождения, будучи мгновенной реакцией на уже случившееся действие, такой акт теряет смысл своего участия в правовом регулировании практически сразу после завершения расследования. Основное объяснение дальнейшего наличия такого документа – якобы в его предупредительной роли, способности создать условия для своевременного выявления аналогичных преступлений на стадии их приготовления или покушения. Идея, безусловно, благая и в современных условиях требующая соответствующих средств. Однако надо понимать, что, создавая некое, пусть даже и на основе самых благородных мотивов, исключение и применяя его на постоянной основе (продолжая утверждать, что это исключение), мы, во-первых, уже не можем говорить о незыблемости той правовой системы с её базовыми принципами, которая преподносится как основа демократического общества, а во-вторых, допускаем дальнейшую пролиферацию таких особенностей если и не по каждому поводу, то, по крайней мере, при появлении более или менее соответствующей ситуации. Яркий тому пример – пандемия, совершившая настоящую революцию не только в общественной психологии, но и в правовом регулировании, уровень чрезвычайности которого стал зашкаливать. Впрочем, страшна даже не сама ситуация выхода за пределы правового регулирования, а осознание того, что сейчас мы стали допускать любые её возможные вариации в части нарушения границ конституционных принципов. Для этого теперь даже не требуется вводить чрезвычайное положение или режим чрезвычайной ситуации, как не требуется и введение военного положения, как раз объясняющих любые особенности в правовом регулировании. По сути, мы получили значительно более жёсткие меры, не используя для этого специально созданные правовые режимы.

Сегодня мы имеем упрощённую процедуру перехода от обычного регулирования к чрезвычайному и возможность полной временной неопределённости существования последнего. При этом необходимо констатировать тот факт, что реальное событие перестало быть определяющим. В некоторой мере можно утверждать, что оно вообще потеряло свою значимость. На первое место вышла лишь потенциальная возможность его возникновения

либо даже выдвинутое предположение о том, что таковое может случиться. Возможное событие – террористический акт, новый штамм любой инфекции, глобальное потепление или похолодание, применение нового компьютерного вируса (по примеру Stuxnet в 2010 г.) и т. п., которое одновременно может быть и придуманным, сейчас оказывается достаточным для возникновения стресса во всей правовой системе. Построенное на ожиданиях чего-то плохого, но при этом весьма абстрактного, управление может позволять себе практически всё. И первое – это поддерживать угрозу в состоянии потенции столько, сколько нужно, а по сути – бесконечно. Как показывает мировая практика, реальность данного тезиса нашла соответствующее подтверждение уже многократно. Не вдаваясь в подробности естественного или искусственного характера происхождения события, можно лишь отметить, что современные технологии воздействия на психологию как индивида, так и масс в целом способны доказать абсолютную необходимость применения мер экстраординарного характера, непопулярность которых будет нивелироваться степенью опасности возможной угрозы. «Превентивное государство активизирует аппарат насилия при малейшем подозрении на опасность», в результате чего презумпция невиновности была заменена на презумпцию риска, бремя опровержения которой лежит не на государстве, а на индивиде [2, с. 347]. Ю. И. Соколов отмечает, что искусственно создаваемые риски сегодня позволяют манипулировать не только сознанием, но и всей деятельностью человека, при этом «риск включается в систему управления и функционирования общества и становится видом ресурса. Осознание рисков чаще всего не приводит к принятию адекватных мер по его устранению, из чего следует, что чрезвычайное положение грозит стать нормой для «общества риска» [3, с. 9].

В ходе происходящей рефлексивной модернизации чрезвычайное правовое регулирование ограничивает и даже упраздняет юридическое. Тем самым нарушается привычный ход событий, происходит разбалансировка социальной системы (по крайней мере, той, к которой мы все привыкли и считаем наиболее правильной). Среди регулятивов внезапно появляются факторы случайные, произвольные, выходящие за логику построения

правовой системы, стремительно редуцирующие право к примитивным, но необходимым для достижения определённых целей и задач формам [4, с. 57]. Абсолютная необходимость и временный характер – обязательные условия его существования, которые до событий 11 сентября 2001 г. в США, так или иначе, соблюдались. В свою очередь, нарушение хотя бы одного из них приводит к тому, что чрезвычайность начинает претендовать на норму, когда «использование чрезвычайных... полномочий, вероятно, станет правилом, а не исключением» [5, с. 22]. В такой ситуации «власть, ориентированная на чрезвычайные ситуации, поддерживает себя и общество в состоянии перманентного чрезвычайного положения» [6, с. 58–59]. Это тот адреналин, без которого организм уже не способен существовать. Чрезвычайность как система формирует зависимость от неё же всех: от государственного аппарата до обычных граждан. А это уже модель или одна из её существенных составляющих, без которой невозможна реализация целей и задач, стоящих перед тем, что скрывается за истинными целями.

Человечество начинает существовать в состоянии перманентных угроз, разнонаправленность которых, степень их интенсивности, последовательность возникновения по отношению друг к другу, тяжесть грозящих последствий и иные факторы позволяют поддерживать требуемый уровень напряжённости. При её отсутствии вести речь о модели «чрезвычайного» правового регулирования будет невозможно, так как чрезвычайность одного (события, его угрозы и пр.) порождает чрезвычайность другого (регулирования). Всегда требуется объяснение появлению новых средств, направленных на контроль, и почему нельзя обходиться прежними. Одни события негативного характера сменяют другие, уже давно приобретая характер системы. Таковой стало и реагирование на происходящее, сформировалась именно модель особого – чрезвычайного регулирования, создав все необходимые предпосылки для любого вмешательства в сферу личного. При этом состояние общества между условными событиями всегда должно быть максимально неопределённым – в ожидании чего-то (однозначно отрицательного), неизвестно, в какие сроки, в какой сфере, масштабы и локальности поражения. В итоге неопределён-

ность становится одним из основных принципов существования и развития общественных отношений, включая и их правовое регулирование [10, с. 87].

Представление о свободе трансформируется сообразно трансформации парадигмы правового регулирования. Содержательно она уже совсем не та, что была тридцать или даже двадцать лет назад. Исключительность принимаемых мер всегда была связана с серьёзными ограничениями прав и свобод человека, что вполне естественно и объяснимо, однако использование таких мер на постоянной основе накладывает неизгладимый отпечаток уже непосредственно на развитие общественных отношений. Они меняются структурно, формируясь под воздействием средств, идейно противоречащих началам конституционализма. Данный процесс характерен в том числе и для тоталитарного государства, где применение мер чрезвычайного характера также влечёт более серьёзное вмешательство в индивидуальное поведение человека.

Проблемы в целом те же, и все они сегодня в основном связаны со степенью адекватности восприятия реального или потенциального события, а также безвременностью устанавливаемых на его основе мер. Второй аспект особо опасен с позиции его способности нести в себе воспитательную (формирующую правосознание) функцию, когда поколение, выросшее при доминировании чрезвычайного правового регулирования, оказывается неспособным, во-первых, этот факт осознать, во-вторых, представить, как должно быть на самом деле. Любая вновь принятая мера чрезвычайного характера такой категорией лиц, без понукания сверху, многократно усиливается, так как их собственное видение в полной мере этой модели соответствует. Абсурд ситуации возводится в абсолют, а любое несогласие начинает восприниматься через призму адекватности тех, кто мыслит иным образом. На выходе мы получаем принципиально иное общество, где чрезвычайность становится нормой, при этом вопросы вызывает лишь смена её интенсивности и иные детали, но уже не сам факт её доминирования. В конечном итоге всё по Дж. Оруэллу: «Война – это мир»³, когда посредством постоянного со-

стояния войны, соответственно, и чрезвычайного регулирования происходит формирование повседневных общественных отношений, такого регулирования не требующих. Состояние временной неопределённости им даётся как обязательное условие формирования новой модели государственного управления, от которой зависит в буквальном смысле слова всё, будь то экономические взаимоотношения, общественная психология или роль каждого индивида в общественном устройстве. Они подвержены глубокой коррекции (формированию), которая проще (быстрее) всего даётся под воздействием чего-то неординарного, исключительного, чрезвычайного, снимающего необходимость лишних объяснений. Модель или даже её угроза позволяют создавать под стать им средства противодействия, которые при этом носят характер определяющих дальнейшее развитие общества.

Применительно к отдельно взятой угрозе – в сфере противодействия терроризму – криминологи могут показать, как современные неолиберальные государства стремятся управлять обществом через использование страха перед терроризмом на основе всего лишь двух теоретических посылок: неопределённости угроз в обществе риска (А. Т. Бекк) и применении дискурса риска для конструирования «террористического другого», способствуя интенсификации стратегий управления и подавления (М. Фуко) [7, р. 379–398]. Угроза события и его временная неопределённость (а в других случаях и содержательная) являются достаточными и весьма эффективными средствами для управления. «Общество всеобщего риска» – это парадигма, «...теоретическая конструкция, а не слепок с текущей действительности» [8, с. 182]. При этом дополнительное – чрезвычайное регулирование выступает в качестве неотъемлемого обеспечительного элемента, не являясь самоцелью, даже не формулируя собственно будущую модель общественных отношений, но при этом позволяя определять способы управления ими. Последняя выстраивается на основе характера возможной угрозы и степени её интенсивности, в то время как чрезвычайное правовое регулирование, во-первых, способно данному процессу придать легитимность, а во-вторых, позволяет не допустить состояния хаоса (либо обеспечить его управляемость) в обществе.

³ Оруэлл Дж. 1984. – Москва: Прогресс, 1989. – С. 185.

Список литературы

1. Прокофьев В. Французский парламент расширил полномочия спецслужб [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2015. – 6 мая. – URL: <http://www.rg.ru/2015/05/06/france-site.html> (дата обращения: 15.01.2021).
2. Гуринская А. Л. Англо-американская модель предупреждения преступности: критический анализ. – Санкт-Петербург: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2018. – 398 с.
3. Соколов Ю. И. Проблемы рисков современного общества // Риски современного общества. Проблемы анализа риска. – Т. 13. – 2016. – № 2. – С. 6–23.
4. Бавсун М. В., Попов Д. В. Метамодерн в праве: осцилляция в точке Канетти. Статья II. Право на задворках духовности // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2019. – № 1. – С. 53–62.
5. Агамбен Дж. Homo sacer. Чрезвычайное положение. – Москва: Европа, 2011. – 146 с.
6. Яркеев А. В. Чрезвычайное положение как предельное состояние социального бытия // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2018. – № 1. – С. 55–59.
7. Mythen Gabe, Walklate Sandra (2006). Criminology and Terrorism Which Thesis? Risk Society or Governmentality? Brit. J. Criminol, Vol. 46. – P. 379–398.
8. Матюх Е. Т. «Неопределённость» общества как причина возникновения социальных рисков современности // Вестник Ставропольского государственного университета. – 2011. – № 72. – С. 180–186.
9. Бавсун М. В., Попов Д. В. Метамодерн в праве: осцилляция в точке Канетти. Статья III. Амбивалентность права в контексте биополитической стратегии государства // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2021. – № 1. – С. 66–74.
10. Честнов И. Л. Метамодерн и постклассическая юриспруденция как варианты ответа на вызов постмодернизма // Криминалист. – 2020. – № 3. – С. 85–90.

References

1. Prokof'ev V. Frantsuzskii parlament rasshiril polnomochiya spetssluzhb [Elektronnyi resurs] // Rossiiskaya gazeta. – 2015. – 6 maya. – URL: <http://www.rg.ru/2015/05/06/france-site.html> (data obrashcheniya: 15.01.2021).
2. Gurinskaya A. L. Anglo-amerikanskaya model' preduprezhdeniya prestupnosti: kriticheskiy analiz. – Sankt-Peterburg: Izd-vo RGPU im. A. I. Gertsena, 2018. – 398 s.
3. Sokolov Yu. I. Problemy riskov sovremennogo obshchestva // Riski sovremennogo obshchestva. Problemy analiza riska. – T. 13. – 2016. – № 2. – S. 6–23.
4. Bavsun M. V., Popov D. V. Metamodern v prave: ostsillyatsiya v tochke Kanetti. Stat'ya II. Pravo na zadvorkakh dukhovnosti // Nauchnyy vestnik Omskoy akademii MVD Rossii. – 2019. – № 1. – S. 53–62.
5. Agamben Dzh. Homo sacer. Chrezvychaynoye polozheniye. – Moskva: Yevropa, 2011. – 146 s.
6. Yarkeyev A. V. Chrezvychaynoye polozheniye kak predel'noye sostoyaniye sotsial'nogo bytiya // Nauchnyy vestnik Omskoy akademii MVD Rossii. – 2018. – № 1. – S. 55–59.
7. Mythen Gabe and Walklate Sandra (2006). Criminology and Terrorism Which Thesis? Risk Society or Governmentality? Brit. J. Criminol, Vol. 46. – P. 379–398.
8. Matyukh Ye. T. «Neopredelennost'» obshchestva kak prichina vzniknoveniya sotsial'nykh riskov sovremennosti // Vestnik Stavropol'skogo gosudarstvennogo universiteta. – 2011. – № 72. – S. 180–186.
9. Bavsun M. V., Popov D. V. Metamodern v prave: ostsillyatsiya v tochke Kanetti. Stat'ya III. Ambivalentnost' prava v kontekste biopoliticheskoy strategii gosudarstva // Nauchnyy vestnik Omskoy akademii MVD Rossii. – 2021. – № 1. – S. 66–74.
10. Chestnov I. L. Metamodern i postklassicheskaya yurisprudentsiya kak varianty otveta na vyzov postmodernizma // Kriminalist. – 2020. – № 3. – S. 85–90.

Статья поступила в редакцию 30.12.2020; одобрена после рецензирования 01.03.2021; принята к публикации 11.03.2021.