

---

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

---

УДК 342.7

ББК 67.400.3

DOI 10.22394/1682-2358-2023-5-72-81

*A.A. Zakharikhina, post-graduate student of the Constitutional and Administrative Law Department, Saint-Petersburg State University of Economics*

## ORGANIZATIONAL AND MANAGERIAL WAYS TO INCREASE THE LEVEL OF GUARANTEES OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF AN INDIVIDUAL IN CRISIS CONDITIONS

Problems of organizing the provision of human and civil rights and freedoms in a crisis are considered. It is proposed to fix organizational and managerial ways to increase the level of guarantees for the exercise of rights in a strategic document with a description of the modular scheme of the document and a definition of risks and ways to manage them.

*Key words and word-combinations:* crisis, emergency, ensuring rights and freedoms.

*A.A. Zakharikhina, аспирант кафедры конституционного и административного права Санкт-Петербургского государственного экономического университета (email: flower-555@inbox.ru)*

## ОРГАНИЗАЦИОННО- УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ГАРАНТИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

*Аннотация.* Рассматриваются проблемы организации обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях кризиса. Предложена фиксация организационно-управленческих путей повышения уровня гарантий реализации прав в документе стратегического характера с описанием модульной схемы документа и определением рисков и способов управления рисками.

*Ключевые слова и словосочетания:* кризис, чрезвычайная ситуация, обеспечение прав и свобод.

Социальные явления, включая государство и право, в реальной жизни имеют как достоинства, так и недостатки. Какой бы потенциально совершенной ни была государственно-властная деятельность, направленная на обеспече-

ние конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях кризисной ситуации, сами нормы права, предусматривающие гарантии реализации прав и пользования свободами, уровень гарантированности конституционных прав и свобод в кризисных условиях никогда не бывает излишне высоким.

В научной литературе отмечают недостатки при создании и применении норм права об ограничении конституционных прав и свобод личности в условиях кризисных ситуаций, а именно возникновение проблем неполной гарантированности реализации прав и пользования свободами в кризисных условиях, а также несовершенство юридической практики в данной сфере [1, с. 58]. Об этом свидетельствуют и публикации в средствах массовой информации, отражающие, как правило, негативное отношение значительной части общества к предполагаемому или реальному ограничению прав и свобод человека и гражданина [2], что характерно для большинства государств, входящих в мировое сообщество, включая Россию [3]. О такого рода негативной реакции осведомлены и власти [4]. Естественно, любое ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина, даже из благих целей и побуждений, не позволяет личности в полной мере удовлетворить собственные потребности и интересы, значительно снижает уровень жизни и вызывает вполне обоснованное общественное недовольство.

Рассмотрим вопрос повышения эффективности согласованной государственной деятельности с помощью институтов управления, инструментов социальных изменений и посредством создания и реализации правовых норм [5, с. 110]. Обычно выделяют три основных направления повышения уровня гарантий конституционных прав и свобод личности в условиях кризиса: организационно-управленческое, общесоциальное и правовое. Первичными и наиболее действенными в краткосрочной перспективе считаются организационно-управленческие взаимодействия.

Организационно-управленческие пути повышения уровня гарантий конституционных прав и свобод личности в условиях кризиса заключаются, во-первых, в создании системы предупреждения нарушений конституционных прав и свобод личности, а во-вторых, в перестройке системы государственного управления на «кризисные рельсы», когда у государства к числу основных актуальных задач преодоления кризисной ситуации прибавляется максимально возможное обеспечение конституционных прав и свобод личности, минимизация негативных последствий кризиса для каждого индивида.

Исследуемая проблематика не является в полной мере юридической, тем не менее в большинстве случаев организационно-управленчес-

кие решения в той или иной степени опосредуются правом, так как обычно изучаются в контексте правового регулирования управления государственными проектами, а создание механизмов предотвращения и преодоления кризисов можно рассматривать в качестве особого государственного социального проекта [6, с. 219]. В частности, формирование системы предупреждения кризисных ситуаций представляет собой разработку индикаторов кризиса и описание алгоритма действий при наличии той или иной совокупности индикаторов.

Подобного рода деятельность предусматривает обработку большого объема данных, реализуемой, как правило, на двух уровнях.

На первом уровне, нормативном, индикаторы той или иной кризисной ситуации и алгоритмы антикризисного поведения отдельных органов государства и их должностных лиц, включая вопросы установления ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также их пределов, должны быть предусмотрены в виде норм права, закрепленных в форме конкретных нормативных актов, например Единого государственного плана Российской Федерации по предотвращению кризисов и борьбе с кризисными ситуациями, Стратегии действий органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях кризиса и т.п., как это сделано, например, в Греции на уровне конституционного законодательства [7].

Такого рода стратегически значимые документы не указаны в ст. 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8], где содержится исчерпывающий перечень документов стратегического планирования. На наш взгляд, данная статья должна быть в указанной части дополнена, хотя пока сложно определить, к какому виду документов стратегического планирования приведенные нормативные акты будут относиться по своему содержанию. Скорее всего, акты такого рода направленности должны включаться в число документов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (ст. 17 Закона).

Предполагается, что модельная схема подобных документов должна содержать следующие основные части:

1. Преамбула, содержащая указание на цели, которые разработчики Стратегии стремятся достичь благодаря ее принятию и реализации.

Преамбула должна включать элементы координации действий государства и общества по преодолению кризиса, определять конкретные меры государства в кризисной ситуации и, в свою очередь, действия общества по поддержке государства.

2. Определение юридических и фактических основ разработки данной Стратегии, ее места среди иных документов стратегического планирования в Российской Федерации. При этом важно указать исходные данные, позволяющие верифицировать дальнейшие положения Стратегии, сравнивать должное с сущим.

3. Определение понятий, используемых в Стратегии.

Приведенные нормативные дефиниции, безусловно, должны в полной мере соответствовать уже принятым в рамках законодательства о чрезвычайном или военном положении, режиме контртеррористической операции, режимах, связанных с обстоятельствами санитарно-эпидемиологического неблагополучия, природных катаклизмов и экономических кризисов определениям понятий.

4. Анализ существующего положения дел, включая текущие кризисные ситуации длительного характера; краткий обзор имеющихся у современного государства возможностей противостоять отдельным разновидностям кризисных ситуаций.

К примеру, нынешнее состояние сельского хозяйства в России позволяет утверждать, что Российское государство способно справиться с продовольственным кризисом внутри страны, если он будет вызван глобальной негативной экономической ситуацией, однако, разумеется, вероятность избежать внутреннего продовольственного кризиса может существенно снизиться вследствие общемировой климатической кризисной ситуации или мирового роста цен на топливо, что потенциально усложнит прохождение отопительного сезона в России и т.п.

5. Основные приоритеты Российской Федерации в условиях кризиса.

Подобные приоритеты следует формулировать максимально четко и точно, они должны содержать количественные показатели и, по возможности, исключать оценочные категории.

6. Изменения в деятельности органов власти в условиях кризиса.

Данные изменения в общем виде определены применительно к отдельным кризисным ситуациям в виде норм о полномочиях органов власти и их должностных лиц в соответствии со специальными правовыми режимами чрезвычайного положения или военного времени, когда на смену гражданской администрации приходит военная администрация (комендатура) и т.п.

7. Типичные угрозы (ожидаемые кризисные ситуации и периодически возникающие кризисные ситуации).

Такого рода угрозы обычно связаны с многообразием рисков и неопределенностью в обществе, поэтому необходимо их ранжирование и установление их взаимосвязей.

8. Пути предотвращения кризисных ситуаций.

Это, по сути, дескрипторные поведенческие модели, сведенные в единую систему взаимодействия государства и общества в кризис.

9. Способы и средства преодоления кризисов различных видов.

Способы — это пути и варианты применения избранных средств, обычно представляющих собой элементы различного типа техники, включая юридические возможности.

10. Минимизация негативных последствий кризисных ситуаций.

Алгоритм минимизации негативных проявлений вырабатывается на основе купирования возможного ущерба и его последующей компенсации, а также восстановительных мер.

11. Защита прав и свобод человека и гражданина в условиях кризиса.

Конкретные способы и формы повышения уровня гарантий реализации гражданами своих прав основываются на личностных и коллективных потребностях и интересах. Ограничивая какое-либо конституционное право ввиду действительной к тому необходимости, государство тем не менее должно предоставлять возможность реализации выраженного в данном праве интереса другим правомерным путем.

12. Заключительные положения.

В этой части должна содержаться информация о том, как органам государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации руководствоваться избранной Стратегией, какие организационные мероприятия необходимо проводить, каким нормативным правовым актам следовать или принимать новые, на каком уровне. Следует отметить, что основные положения в части угроз национальной безопасности Российской Федерации описаны в конкретных документах, например, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 [9]. Между тем указанный документ направлен на достижение целей общегосударственного характера: о национальной безопасности России и путях ее обеспечения, развитии российской государственности, защите традиционных ценностей, международном сотрудничестве и т.п., а не о действиях власти в кризисной ситуации как таковых и вопросах обеспечения конституционных прав и свобод личности в таких условиях, что отмечается в научных дискуссиях по данному поводу.

На втором уровне, информационно-техническом, индикаторы, свидетельствующие о приближении или наличии той или иной кризисной ситуации, должны быть максимально приближены к механизму предотвращения (преодоления) кризиса и минимизации его неблагоприятных последствий.

ятных последствий путем создания типовых поведенческих алгоритмов для органов государственной власти и местного самоуправления всех уровней и их должностных лиц, государства и общества в целом. Учитывая большой объем исследуемой информации, а также ее вариативность, данная деятельность возможна посредством обращения к технологии нейросетей и Big Data типа блокчейн, имеющего высокие социальные возможности.

Такой подход сегодня рассматривается уже не как пожелание, а как жизненное требование с учетом того, что в большинстве случаев современные глобальные кризисные ситуации — явление многофакторное, детерминированное самыми разнообразными причинами одновременно, приводящими к негативным последствиям либо угрозе наступления таковых в различных сферах и для многих субъектов права. Это объективно предполагает реализацию комплексного подхода для решения, на первый взгляд, сугубо государственно-управленческих задач.

Повышение эффективности государственного управления в целом становится основой и для антикризисного управления [10, с. 38], что особенно значимо для органов исполнительно-распорядительной власти [11, с. 118]. Уже более тридцати лет в юридической науке эффективность государственного управления взаимосвязана с оптимизацией выполнения государством собственных функций [12, с. 245], означающей продуктивное достижение конкретных целей правового регулирования. Недостатки государственного управления в условиях кризиса могут быть системными, частными, а также конкретными, например в виде юридических ошибок [13, с. 57], в том числе влекущих значительные социальные конфликты [14]. Первоначальным этапом формализации и моделирования такого рода недостатков организации антикризисной работы в науке об управлении считается анализ управленческих и иных значимых для процесса управления рисков, имеющих «узких» мест в системе управления, не позволяющих добиваться в кризисной ситуации тех же управленческих результатов, что и в обычных, докризисных условиях.

К сожалению, мониторинг такого рода рисков пока не достигает необходимого результата: либо учитываются не все значимые риски, либо неверно понимается их значимость и влияние на общую ситуацию, либо предлагаются неподходящие меры предотвращения и преодоления возникших угроз с управленческих позиций. Так, сегодня значительная часть управленческих, финансовых и большинства других социально значимых потоков обслуживается посредством информационной сети Интернет. Общеизвестно также, что в последние годы органы

государственной власти Российской Федерации предпринимают значительные усилия в области «суверенизации Интернета», обособления его российской зоны — Рунета — в целях обеспечения информационной и иной безопасности. В то же время большинство предпринимаемых мер обусловлено, скорее, фискальными, государственно-контрольными или правоохранительными целями, тогда как возможное отключение Интернета (шатдауна) не только полностью блокирует информационные потоки, энергетическую систему, другие подсистемы общественной жизни, но и приносит колоссальный прямой материальный ущерб российской экономике, в связи с чем вызывает озабоченность отсутствие на уровне государственного стратегического планирования учета экономических потерь, которые, как видно из приведенных в научных исследованиях цифр, будут несоизмеримы с потерями от большинства других кризисных ситуаций. С другой стороны, очевидно, что отдельные страны (в частности, Швеция), введя минимальные карантинные меры в связи с пандемией коронавируса, добились намного менее существенного спада в экономике, чем иные страны Европы и США.

Меры по управлению рисками можно предпринимать, только глубоко изучив их природу и характер. В науке традиционно рассматриваются три способа предотвращения рисков и снижения неблагоприятных последствий для государства и общества вследствие кризисной ситуации (реализации рисков в реальной действительности) [15, с. 7—8].

В первую очередь это минимизация рисков государственного управления. В ее рамках производится учет наиболее типичных рисков в отношении конкретных систем управления, ранжирование данных рисков, определение индикаторов — источников информации о возникающих рисках в динамике, мониторинг каждого из видов рисков.

Аналитически применительно к каждому виду риска можно выделить потенциальные негативные сценарии развития ситуации для определения алгоритмов альтернативных действий. Необходимо провести техническую подготовку к возможной реализации неблагоприятных сценариев, в рамках которой следует применить широкую оценку многовариантности сценариев и их изменений. Благодаря минимизации сложно преодолеть (предотвратить) реализацию каждой конкретной угрозы, но вполне реально снизить общий уровень риска.

В качестве второго известного приема управления рисками выступает их диверсификация. Применение диверсификации для предо-

твращения самой кризисной ситуации достаточно ограничено ввиду линейности управления как его принципа, однако в рамках диверсификации уместны конкретные меры по преодолению уже наступившего кризиса (ведение параллельных по срокам и взаимосвязям государственных субпроектов управления в той или иной сфере и т.п.), что находит отражение и в праве, например в виде передачи полномочий от одних органов государственного управления другим, в том числе вновь образуемым временным органам в рамках особых правовых режимов, военного положения или контртеррористической операции.

Третьим распространенным способом управления рисками является понимаемое в широком смысле слова, а не в качестве разновидность предпринимательской деятельности страхование рисков, а именно обращение к рынку гарантий, включая международную или межгосударственную помощь в той или иной ситуации, оказываемую на основе взаимности, заранее предусмотренную взаимопомощь между регионами России, вплоть до использования инструментов страхового рынка в узком смысле этого слова [16].

Очевидно, однако, что страхование позволяет снизить ущерб от наступивших в результате кризиса вызванных им неблагоприятных последствий, но никак не способствует предотвращению кризисной ситуации. В то же время возникают ситуации предотвращения собственных рисков, в частности, когда МЧС России по согласованию с органами власти Республики Казахстан тушит пожары на территории Республики, предотвращая тем самым распространение пожара на регионы России [17].

Отметим, что от правильной качественной и количественной оценки рисков во многом зависит и эффективность последующих принимаемых органами власти юридически значимых решений. В частности, участники рынка негативно оценивают установленный в период пандемии коронавируса в России мораторий на подачу заявлений о несостоятельности (банкротстве) должников, относящихся к пострадавшим от кризиса отраслям, системообразующим или стратегическим предприятиям, полагая, что реальная социальная и экономическая польза от этого меньше, чем причиненный экономике вред [18].

Подводя итог изложенному, отметим, что организационно-управленческие пути повышения уровня гарантий конституционных прав и свобод личности в условиях кризиса в настоящее время являются наиболее действенными и востребованными в краткосрочной перспективе. Органы власти, более осведомленные, чем граждане, о при-



ближении кризисной ситуации, должны использовать все возможные согласованные меры по предотвращению наступления кризиса и минимизации его вредных последствий и организовать общество на преодоление возникших трудностей. Однако практика свидетельствует о недостатках такого рода государственной деятельности во всем мире, особенно ярко проявившихся в условиях ограничений, связанных с пандемией коронавируса.

Способствовать надлежащему реагированию власти на кризис призвана и юридическая наука, в связи с чем предлагается принятие документов стратегического характера, регламентирующих деятельность органов власти Российской Федерации в условиях кризиса. Реализация такого рода стратегических документов должна проводиться на программном уровне через выявление индикаторов кризиса и «запуска» в условиях приближающегося кризиса изменений в организации самой власти, а также во взаимоотношениях государства и общества.

### Библиографический список

1. *Максуров А.А.* Координация действий субъектов права в условиях кризиса. М., 2022.
2. Законопроекты о QR-кодах в России: в чем их суть и почему ими так недовольны. URL: [https://vk.com/wall-75289943\\_76625](https://vk.com/wall-75289943_76625)
3. *Бирюкова А.* Мир выходит из пандемии: какие страны отменили или ослабили ограничения на прошлой неделе. URL: [www.atorus.ru/news/press-centre/new/58730.html](http://www.atorus.ru/news/press-centre/new/58730.html)
4. В Кремле прокомментировали недовольство россиян из-за коронавирусных ограничений/ URL: [instupino.ru/news/vlast\\_i\\_obschestvo/v-kremle-prokommentirovali-nedovolstvo-rossiyan-iz-za-koronavirusnyh-ogranicheniy](http://instupino.ru/news/vlast_i_obschestvo/v-kremle-prokommentirovali-nedovolstvo-rossiyan-iz-za-koronavirusnyh-ogranicheniy)
5. *Максуров А.А.* Эффективность координационной юридической практики (управленческий аспект) // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества: сборник научных трудов / отв. ред. В.Н. Карташов Ярославль. 2007. Вып. 7, ч. 1. С. 109–115.
6. *Максуров А.А.* Управление юридическими проектами. Сер.: Проектный подход в праве. М., 2017.
7. *Максуров А.А.* Координационные нормы в Конституции Греции // EXLEGIS: правовые исследования: научный электронный журнал. 2017. № 4. С. 46–48.
8. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)
9. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. URL: [static.kremlin.ru/media/events/files/ru/QZw6hSk5z9gWq0plD1ZzmR5cER0g5tZCpdf](http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/QZw6hSk5z9gWq0plD1ZzmR5cER0g5tZCpdf)
10. *Облонский А.В.* О принципах функционально-целевого анализа систем государственного управления // Проблемы государства и права / под ред. А.Е. Лунева. М., 2010.

11. Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2019.
12. *Гаврилов О.А.* Правовая система социализма. Кн. 2: Функционирование и развитие / под ред. А.М. Васильева. М., 1987.
13. *Чувакова Л.А.* Отличие ошибочной юридической деятельности от сходных правовых явлений // Актуальные проблемы теории правовой системы общества: сборник научных трудов. Ярославль, 2020. Вып. 2. С. 57–58.
14. *Судакова С.В.* Подходы к понятию конфликта в юридической деятельности в современной России // Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Москов. гуманитарно-эконом. ин-та. Вып. 3, ч. 8: Вопросы теории и истории государства и права / отв. ред. П.А. Кабанов. Нижнекамск, 2001. С. 49–52.
15. *Певницкий С.Г.* Оценим риски при реализации инвестиционных проектов // Налоги: газета. 2016. № 24. С. 7–8.
16. *Горских О.А., Астраленко Г.Э.* Правовые проблемы страхования экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и (или) политических рисков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 8. С. 47–50.
17. Официальная информация МЧС России. URL: [mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/1442477](http://mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/1442477)
18. Мораторий на банкротство в период пандемии. URL: [zakon.ru/blog/2020/04/09/moratorij\\_na\\_bankrotstvo\\_v\\_period\\_pandemii](http://zakon.ru/blog/2020/04/09/moratorij_na_bankrotstvo_v_period_pandemii)