

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
ВОЛГОГРАДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

М. Н. Козюк, С. Н. Латышев

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебно-методическое пособие



Волгоград, 2023

УДК 342.4(470)(075.8)

ББК 67.400.21я73

К 59

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент **А. В. Урываев**, доцент кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин
Волгоградского института управления РАНХиГС;

кандидат юридических наук, доцент **В. В. Слеженков**, доцент кафедры конституционного и муниципального права
Волгоградского государственного университета

Козюк М. Н., Латышев С. Н.

К 59 Конституционные основы чрезвычайных государственно-правовых режимов в Российской Федерации: учебно-методическое пособие / М. Н. Козюк, С. Н. Латышев; Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2023. – Систем. требования: Процессор Intel® или AMD с частотой не менее 1.5 ГГц; Операционная система семейства MicrosoftWindows или macOS; Оперативная память 2 ГБ оперативной памяти; AdobeReader 6.0. – Загл. с экрана. – 38 с.

Настоящее пособие представляет собой комплекс учебно-методических материалов, которые могут быть использованы в процессе преподавания дисциплин «Конституционное право», «Административное право», «Особые государственно-правовые режимы», «Основы национальной безопасности».

Пособие предназначено для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» и по специальности 40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности», а также для магистрантов, аспирантов и преподавателей юридических вузов.

ISBN 978-5-7786-0879-5

© Козюк М. Н., Латышев С. Н., 2023

© Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС, 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Введение в проблему чрезвычайных государственно-правовых режимов в современном обществе	4
Глава 2. Развитие элементов чрезвычайных государственно-правовых режимов в современных условиях	14
Рекомендуемые источники	28
Тематика рефератов	30
Вопросы для промежуточной аттестации	32
Тестовые задания	34
Бланк ответов	37

Глава 1

ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

В современной российской правовой науке проблема правовых режимов в основном находится в поле зрения административного права, в рамках предмета которого довольно много правовых институтов обладающих признаками правового режима. Юридическая конструкция правового режима имеет большое значение для юридической науки и практики, поскольку действительно позволяет регулировать важные правовые отношения комплексно и непробельно, что значительно повышает эффективность механизма правового регулирования.

В современном праве России есть некий правовой массив, который не имеет пока унифицированного названия. В разных источниках он обозначается разными терминами, это законодательство: «чрезвычайное», «ситуационное», «экстраординарное», «исключительное», «особое» и т.п. Отсутствие единого обозначения данного правового института отнюдь не говорит о его новизне. Наоборот, институт чрезвычайного положения имеет долгую и драматическую историю. Здесь скорее проблема в том, что именно эта долгая история породила столько разнообразных вариантов, что и создало терминологические трудности. На данный момент международная правовая доктрина использует термин «чрезвычайность» и созданные на его основе другие конструкции (чрезвычайный режим, чрезвычайное положение, чрезвычайные нормы, чрезвычайные органы и т.п.)

В общем виде можно отметить, что под чрезвычайными понимаются социальные явления, которые применительно к государству и праву порождают выход за пределы обычного (ординарного) порядка, форм и средств управления вследствие угроз защищаемым ими ценностям. Так в последние десятилетия на

первые роли в списке ценностей выдвинулась проблема обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (далее – национальная безопасность) – состояние защищённости национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны¹. Данная доктрина, в общем, стала заменять ранее популярную доктрину обеспечения прав и свобод человека, которая была идеологической основой для российской конституции. Конечно, данные доктрины не нужно противопоставлять, однако те угрозы и опасности, которым подвергается современное общество и государство заставляет менять политические акценты и исходит из приоритета общественных, а не индивидуальных ценностей.

Вообще начать анализ такого явления как чрезвычайные правовые режимы лучше всего с прояснения концепта «правовые режимы». Эта правовая конструкция вошла в научный обиход в последней трети XX века благодаря работам С. С. Алексеева, видного советского теоретика права. Он понимал под юридическим режимом «особую, целостную систему регулятивного воздействия которая характеризуется специфическими приёмами регулирования – особым порядком возникновения и формирования прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм»². Эта идея представилась довольно плодотворной, нашла широкую поддержку среди учёных и в настоящее время является одной из краеугольных камней в теории права. Правовые режимы как теоретическая категория позволила поднять уровень изучения правовой системы, а также соединить два феномена: правовые нормы и проблемы реализации права, что потребовало рассматривать право в виде динамично движущейся системы. Соответственно, это повлияло на более детальное рассмотрение механизма правового регулирования, что бесспорно обеспечило повышение уровня эффективности законодательства и правовой практики.

Категория правовых режимов позволяет анализировать самые разные правовые ситуации в рамках отраслевого законодательства. В социальной жизни их

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // СПС Консультант-Плюс.

² Алексеев, С. С. Общая теория права: в 2-х т. М., 1981. Т. 1. С. 245.

довольно много в административном праве, важнейшей правовой отрасли в сфере публичного управления. Ученый-административист Д. Н. Бахрах рассматривал категорию правовой режим как «официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленный на обеспечения их устойчивого функционирования»¹.

Особое значение административного права не только в том, что это удобное средство для положительного управление, но и для защиты общества и государства от различных угроз.

Здесь надо иметь в виду тот исторический и социологический факт, что любое социальное явление проходит в своём развитии разные периоды, и одним из разновидностей которых являются периоды кризисов. Они могут быть различной природы и интенсивности. Именно по критерию устойчивости по отношению к кризисным угрозам можно судить о жизнеспособности общества и государства. Из истории известны сотни социальных союзов-протогосударств и сложившихся государств, которые не прошли проверку на кризисоустойчивость и теперь известны только историкам. Однако проблема кризисоустойчивости это не проблема далёкой истории. В настоящее время различного рода кризисы обрушиваются на современные государства и некоторые из них прекращают своё существование, не выдержав этих испытаний. Один из грозных примеров – распад СССР в прошлом веке. Более того, если ранее кризисы достигали локальные объединения, то в настоящее время они имеют глобальный характер, затрагивая целые континенты, например пандемия Ковид.

По современной терминологии кризисы именуется угрозами национальной безопасности. Поэтому внимание к вопросам безопасности это не только современная тенденция политико-правовой жизни, а проблема сопутствующая всему периоду развития человечества. Вообще при помощи концепта безопасности можно описать всю историю человечества. Современная теория национальной безопасности была создана во второй половине XX века и в настоящее время является одной из наиболее актуальных направлений науки.

Создавая свои системы безопасности, формирующиеся европейские государства примерно со Средних веков стали включать в них правовую составляющую

¹ Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2004. С. 422.

щую как один из действенных механизмов социального управления, заменяющий обычный и религиозный механизмы. Таким образом, в праве уже сформировавшихся государств локализовались некоторые совокупности социальных норм обычно «спящих», но которые «просыпались» в чрезвычайной ситуации угрозы, которыми в то время являлись в основном военные. Конечно, требовались некоторые государственные механизмы для определения начала данных ситуаций, например объявление войны, распределение правомочий органов власти и должностных лиц, порядок действий населения и т.п. При возникновении угроз невоенного характера: пожаров, наводнений также требовался некий алгоритм действий, который имел чрезвычайный характер.

В период перерастания абсолютистских государств в связи с буржуазными революциями в условно демократические правовая система стала развиваться интенсивнее и в ней появилось своё политико-правовое «ядро» – Конституции. В данном случае смысл конституционных норм, не столько в их обязательности для населения, а в том, что в данном документе установлены правила и нормы для самой власти, чего ранее никогда не было. Причём власть, не выполнявшая норм конституции, рисковала быть отстранённой, а ее руководители потерять в прямом смысле свои головы. Кроме того, в конституции провозглашались права и свободы населения, что должно было гарантировать спокойную жизнь народа, не нарушаемую произволом властей. Но если внутренние проблемы были частично решены, то внешние угрозы, угрозы внутренних смут и угрозы природного характера никто не отменял. И чем опаснее были эти угрозы, тем больше они требовали концентрации власти и ограничения прав свободлюбивого населения. Вместе с тем, как оказалось, это широкое поле для злоупотреблений властью и использования указанных угроз в своих политических целях. Поэтому встала проблема установления гарантий для такого рода случаев. Правовой гарантией здесь виделось установление на конституционном уровне различных сочетаний правовых процедур и ограничений с целью эффективного противодействия как внешним угрозам, так и защиты от угроз неэффективной деятельности собственной исполнительной власти. Механизмы здесь использовались различные: дача согласия парламентам на установление особых периодов, контроль со стороны судебной власти и т.п.

Указанные механизмы регуляции противодействия угрозам показали свою эффективность и поэтому в новое время были имплементированы в большинстве конституционных актов. Разумеется, по различным причинам чрезвычайные ре-

жимы могли регулироваться и не на конституционном уровне, а на уровне обычного законодательства. К настоящему времени почти все страны в составе своего национального законодательства имеют правовые массивы, которые обычно именуют «чрезвычайным правом». А по подсчётам исследователей, более 90 % всех конституций предусматривают возможность объявления чрезвычайного положения.

История развития таких массивов довольно богата драматическими событиями, а иногда и трагична.

К настоящему времени в рамках правовой науки создана теоретическая дисциплина, которую именуют чрезвычайным правом (название могут быть различные) которая включает в себя составными частями теорию международно-правового регулирования чрезвычайных ситуаций, теорию конституционного регулирования и теорию отраслевого регулирования. Возрастание опасностей, рисков и угроз в современном мире диктует острую необходимость в развитии, как действующей правовой практики, так и в изучении теории, включая и вопросы правового прогнозирования.

Современное развитие суверенной российской государственности потребовало более критичного отношения к тем процессам, которые проходят в мировом сообществе и некоторого отстранения от тех явлений, которые представляются сомнительными в рамках российского менталитета. Но в тоже время власти России никогда не заявляли об «уходе» из мировой цивилизации и неприятии тех бесспорных достижений, которые родились в европейских странах. Многие из этих достижений, если иметь в виду социальные аспекты, связаны с развитием права. Поскольку эти явления имеют цивилизационный характер, то Россия будет продолжать их осваивать. Одним частным проявлением таких достижений является доктрина чрезвычайных политико-правовых режимов, нашедшая своё воплощение и в российском законодательстве.

Рассматривая историю и современное состояние проблемы чрезвычайных государственно-правовых режимов следует обратить внимание на то что, данный институт имеет цивилизационное значение ещё и в том смысле, что касается в той или иной степени всех современных государственных образований. Среди его наиболее важных сторон находятся, прежде всего, вопросы защиты физического существования данных сообществ, проблема обеспечения и защиты прав и свобод членов данных сообществ и влияние данного института на развитие государственно-правового режима по вектору «демократия-авторитаризм». Соот-

ветственно, учитывая эти моменты, существует определённый цивилизационный настрой выражаемый, прежде всего, нормами международного права. Мировое сообщество принимает меры к определённой унификации этого института, разумеется, в рамках общепризнанных принципов международного права, прежде всего, принципа уважения суверенного равенства государств.

Анализируя современное российское законодательство о чрезвычайном положении для его более глубокого понимания следует иметь в виду его доктринальные источники. Хотя история института имеет в отечественном праве довольно долгую историю, тем не менее, та форма, в которой он существует в настоящее время, в большей мере predetermined существующими на момент их принятия международно-правовыми актами. В этом заключается и ее сила, а в некоторых моментах и ее слабость, что predetermined необходимость ее развития, в том числе и конституционного.

На данный момент в международном праве и доктрине сложился регулятивный пласт, состоящий из кодифицированных положений, а также актов компетентного толкования по основным моментам указанного государственно-правового института. Стратегически институт чрезвычайных режимов коррелирует с проблемой обеспечения прав и свобод граждан, наиболее острой проблемой, которую международное сообщество стало развивать в середине XX века на фоне гуманитарных ужасов Второй мировой войны.

Первым международным документом, в котором заявлена проблема чрезвычайных государственно-правовых режимов стала «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950). Отражая не только гуманистические устремления ведущих европейских стран, но и определённый реализм ст. 15 Конвенции называется «Отступления от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях». В ней устанавливается что «в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, любая из Высоких Договаривающихся Сторон может принимать меры в отступление от ее обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву». Кроме того Конвенция определила ряд основных прав от которых нельзя отступать, ни при каких обстоятельствах. Это право на жизнь, запрет пыток, рабства и принудительного труда и ряд других. Указан также и процессуальный момент. Государство, в случае отступления от норм Конвенции обязано информировать об

этом Совет Европы. Этим достигался некий контроль международного сообщества за правомерным использованием этого правового института.

Через полтора десятка лет институт чрезвычайного режима поднялся на более высокую позицию выйдя за пределы Европы. 16 декабря 1966 года Генеральная Ассамблея Организация Объединённых Наций приняла Международный пакт о гражданских и политических правах в котором нашёл своё отражение и вопрос о чрезвычайном положении. Так статья 4 установила что «Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте Государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения».

Поскольку само по себе регулирование государственно-правовых режимов является суверенной прерогативой самих государств, то более детальное регулирование на уровне правовых актов международного уровня может граничить с вмешательством в компетенцию отдельных государств. Более «мягкое» регулирование возможно не за счёт императивности правовых актов, а за счет авторитетности «общего мнения учёных» (*communis opinio doctorum*) одним из которых выступает Международная ассоциация юристов. Созданная в 1947 г. Международная ассоциация юристов (ИВА) является ведущей всемирной организацией, объединяющей практикующих юристов, адвокатские объединения и юридические фирмы. ИВА оказывает влияние на развитие права и формирует будущее юридической профессии по всему миру. В 1984 году на своей Парижской конференции Ассоциация приняла «Минимальные стандарты норм об основных правах человека при исключительном положении». Примерно в это же время Экономический и Социальный Совет ООН рассматривал данную проблему, но наиболее объёмный документ был разработан группой известных юристов и в 1984 году принят на конференции в итальянском городе Сиракузах, поэтому сейчас он официально именуется «Сиракузскими принципами толкования ограничений и отступлений от положений международного пакта о гражданских и политических правах».

Таким образом, к моменту создания конституционных актов Российской Федерации, то есть к началу 90-х годов XX века в международно-правовой доктрине сложилось вполне стройное и строгое представление об институте чрезвычайного положения в современном мире. Эта доктрина была использована властями новых государств проводивших реформы своих государственно-правовых систем в это время и в последующие годы.

Еще одним международным субъектом развития доктрины чрезвычайного положения является «Европейская комиссия за демократию через право» более известная как Венецианская комиссия, которая была специально создана в 1990 г. для помощи новым государствам Центральной и Восточной Европы в развитии конституционного законодательства. Проблему чрезвычайного положения как правового режима она рассматривала неоднократно. В 2020 г. она опубликовала Доклад об уважении демократии, прав человека и верховенства права во время чрезвычайного положения (Размышления). В докладе обращается внимание на необходимость обеспечения временного характера режима, а также устанавливаются его основополагающие принципы: адекватность, необходимость и соразмерность. Между тем Венецианская комиссия всегда исходила из того, что отход от стандартов в области прав человека и перераспределение полномочий ветвей власти являются необходимыми для преодоления чрезвычайных ситуаций.

Здесь нужно обратить внимание на своеобразие политико-идеологической ситуации того времени в России. Упразднение Советского Союза проходило под лозунгами «возвращения в цивилизацию», под которой понимались западно-европейские политические практики. В правовой сфере это означало копирование, иногда буквальное, правовых актов ведущих стран. Политическим силам, пришедшим к власти в это время, будущее представлялось вполне безмятежным и на этом фоне принятие положений о военном или чрезвычайном правовых режимах выглядело неуместным. Неприятные ситуации природного или техногенного характера, конечно, случались, но для их преодоления вполне хватало принятого в 1994 году обычного Федерального закона. Кроме того, в стране не было ни авторитетных специалистов, ни политических сил способных на должном профессиональном уровне политически и доктринально представить указанный политико-правовой институт чрезвычайных ситуаций. Скорее наоборот, данные проблемы касались самого существования новой власти и будущего страны, а эти вопросы были площадкой для ожесточённой политической борьбы различных по-

литических сил с разным геополитическим видением. Как бы то ни было, Конституция России в 1993 году по вопросам особых политико-правовых режимов отразила только основополагающие положения международно-правовой доктрины. До полноценной реализации ее на уровне национальных конституционных правовых конструкций дело дошло только через 10 лет, уже в следующем веке.

Что же собой представляют общие положения международно-правовой доктрины в отношении института чрезвычайного положения? Если бегло суммировать подходы, то можно выделить следующее:

1. Чрезвычайное положение может быть введено только в ситуации, когда существует прямая и непосредственная угроза распаду государства и общества, гибели граждан.

2. Правовая основа чрезвычайного положения должна быть создана заранее, а чрезвычайное положение может быть введено только на основе уже существующих норм.

3. Хотя введение чрезвычайного положения это прерогатива исполнительной власти, законодательная и судебная власти должны иметь право и возможность контролировать как правомерность введения чрезвычайного положения и ее ход, так и ревизовать соответствующие решения. Здесь ключевым моментом является срок принятия данной проблемы парламентом к рассмотрению. Причём данный порядок должен быть закреплён в конституционных актах высшей юридической силы, регулирующих вопросы взаимодействия властей, какими по общему правилу в настоящее время являются конституции.

4. В законодательстве должен быть чётко зафиксирован срок чрезвычайного положения. В целом чрезвычайное положение трактуется как режим, вводимый на непродолжительный период. Конечно, в одних ситуациях это невозможно предвидеть, например, в условиях военного положения, но в других случаях, данный срок, а также условия и порядок его продления в случае необходимости, должен быть специально оговорён. Причём проблема сроков решается до их истечения, а не «задним числом».

5. В условиях чрезвычайного положения выборы не проводятся, законодательной власти гарантируется непрерывность ее работы.

6. Абсолютные права и свободы указанные в международных правовых актах не могут быть ограничены в любом случае.

7. Судебная система также должна действовать непрерывно и подвергаться организационной корректировке в минимальной степени.

8. Акты, принятые во исполнение требований чрезвычайного положения должны утрачивать юридическую силу автоматически в связи с прекращением данного политико-правового состояния.

9. Также автоматически восстанавливаются все права и свободы, которые, которые были ограничены во время чрезвычайного положения.

10. О своих действиях власти государства должны сообщать международным инстанциям в частности Генеральному Секретарю ООН.

Надо отметить, что некоторый вклад в развитие теории чрезвычайного положения внёс Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ). Чаще всего он рассматривал жалобы граждан на действия властей в условиях близких к чрезвычайному положению. Так Суд с пониманием относился к действиям правительств в деле борьбы с терроризмом, пытаясь найти справедливое равновесие между сложностью реализации данной задачи и ограничением прав граждан. При решении вопросов о введении антипандемийных ограничений суд предлагал руководствоваться ответственностью «за жизнь нации», исходя из положения о том, что безопасность всех – это безопасность каждого.

Поэтому давая понятие чрезвычайных правовых режимов, основываясь на понятийном ряде предложенном Стратегией национальной безопасности Российской Федерации можно отметить, что чрезвычайный правовой режим – это конституционный инструмент защиты национальных интересов от различного вида реальных угроз личности, обществу и государству заключающееся в применении специфической системы правовых средств, приёмов и методов, вносящих значительные изменения в обычный правопорядок в целях противодействия этим угрозам.

Глава 2

РАЗВИТИЕ ЭЛЕМЕНТОВ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Принятые в начале нулевых годов текущего века федеральные конституционные законы о военном и чрезвычайном положениях, тем не менее, на протяжении почти двух десятков лет ни разу не применялись. Конечно, в это время в жизни страны происходили различные события, в том числе и угрожающие национальной безопасности, однако оснований для применения такого сильнодействующего средства как особые государственно-правовые режимы не было. Возникающие опасности преодолевались при помощи сил и средств, предоставляемых обычным законодательством.

Так, наиболее грозным явлением в современном мире является терроризм. Россия столкнулась с ним в связке с региональным сепаратизмом в 90-е годы прошлого века. Причём на первых порах борьба велась не особо эффективно, что создавало угрозу конституционным ценностям, прежде всего защите прав человека. И хотя основания для введения чрезвычайного положения на части территории страны были, между тем российские власти пошли иным путём. Был принят ряд федеральных законов, в том числе федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» в рамках которого мог быть установлен режим контртеррористической операции (КТО): «комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта». В статье 11 ФЗ которая посвящена правовому режиму контртеррористической операции есть перечень тех ограничений, которые накладываются на физических и юридических лиц в период проведения операции. Данный набор в

основном совпадает с соответствующими ограничениями, вводимыми в период чрезвычайного положения. Решение о проведении контртеррористической операции принимает руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности или подчинённые ему руководители. Примечательно, что закон о противодействии терроризму был создан с некоторым «запасом». Статья 10 федерального закона, довольно объёмная, регулирует отношения связанные с выполнением Вооружёнными Силами Российской Федерации задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации. Потребность в таком регулировании появилась значительно позднее.

Режим контртеррористической операции во многом сходен с режимом чрезвычайного положения, однако по своей специфике и политическим особенностям имеет иную правовую природу. По крайней мере, оперативно провести контртеррористическую операцию опираясь на нормы конституционного закона о чрезвычайном положении крайне затруднительно или, учитывая процедурные моменты, вообще невозможно. Поэтому избранный путь правового регулирования, заключающийся в создании особого правового института оказался верным и в настоящий момент по прошествии значительного времени можно объективно констатировать, что террористическая угроза со стороны сепаратизма, экстремизма и националистическо-религиозных сил в целом была устранена.

Тем не менее, правовой институт режима контртеррористической операции нуждается в постоянном совершенствовании, поскольку акты терроризма возможны и на иной идеологической основе. В правовой теории данный режим трактуется как разновидность особых государственно-правовых режимов, при этом имеющих не конституционную, а административно-правовую природу. Однако он не противоречит конституционным основам, между тем, исходя из своей специфичности, по критерию общественной опасности угрозы он не «дотягивает» до конституционного уровня. Следует отметить, что сама практика проведения КТО имеет свою специфику. КТО – это особый правовой режим, который вводится и отменяется решением главы ФСБ России. В частности, в 1999 году такой режим ввели на территории Чеченской Республики после вторжения боевиков из Чечни в Дагестан, и в этом случае КТО отменили только через 10 лет. Вместе с тем в настоящее время режим контртеррористической операции объявляется на ограниченной территории и на короткий срок.

Однако, российское государство и общество испытывают реальные угрозы своему существованию в тех конституционных параметрах, которые были определены в момент создания Российской Федерации. Данные вызовы потребовали адекватных ответов базирующихся, в том числе на чётких правовых позициях. Поскольку эти вызовы и опасности однотипны с теми, которые являются основанием для введения в конституционное поле институтов особых государственно-правовых режимов, то соответственно правовое развитие «ответов» на данные вызовы идёт в логике этих особых конституционных режимов, при этом, формально не вторгаясь в текстовое оформление федеральных конституционных законов.

В период с 2020 года в стране и мире произошло несколько крупных геополитических событий, которые можно квалифицировать как угрозы одноуровневые особым государственно-правовых режимов и ответы на эти угрозы можно рассматривать как развитие данной проблематики. При этом трудно прогнозировать приобретут ли данные новеллы конституционное звучание, однако несомненно, что при подготовке поправок в Российскую конституцию в 2020 году эти острые проблемы были определённым политико-правовым фоном, который предопределил важные направления конституционной реформы.

Среди таких важных событий последних лет оказавших влияние на развитие особых государственно-правовых режимов, прежде всего, можно назвать пандемию коронавирусной инфекции в период 2020–2022 гг. и специальную военную операцию, проводимую Вооружёнными силами Российской Федерации на Украине с 24 февраля 2022 г.

Режим чрезвычайной ситуации

С начала 90-х годов XX века, несмотря на предшествующие исторические перипетии, в Российской Федерации была создана правовая и организационная основы защиты страны от угроз невоенного характера. Первым документом был Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ в котором под чрезвычайной ситуацией (ЧС) понимается «обстановка на определённой территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность

¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей». Причём слова «распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих» были добавлены в 2020 г. уже на фоне пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19¹. По сравнению с классическим чрезвычайным положением закон 1994 г. имел в виду только самые насущные угрозы природного и техногенного характера, которых было довольно много. Для этого была создана организационная основа противодействия включающая органы муниципальной власти, органы власти субъектов Федерации и федеральные органы. Причём ведущим субъектом в разрешении чрезвычайных ситуаций по логике закона являются органы субъектов федерации, поскольку указанные угрозы носят, как правило, локальный характер, а субъекты федерации имеют соответствующие материальные ресурсы для их устранения. Это соответствует положениям Конституции России, согласно статье 72 которой защита прав и свобод человека и гражданина, а также координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В случае необходимости федеральная исполнительная власть оказывает территориальным подразделениям необходимую поддержку, особенно если угрозы затрагивают ряд субъектов. Примером таких действий могут служить события 2010 года связанные с лесными пожарами, когда чрезвычайная ситуация объявлялась указами президента страны². Таким образом, система противодействия чрезвычайным ситуациям до 2020 г., т.е. до появления коронавирусной инфекции была достаточно отработана, хотя некоторые моменты нуждались в правовом совершенствовании. Так, например, согласно ч. 10, ст. 4 ФЗ при введении режима ЧС руководители ликвидации чрезвычайной ситуации могли принимать решения об ограничении доступа людей и транспортных средств на территории, на которых существует угроза возникновения ЧС, а также в зону ЧС, приостанавливать работу организаций, оказавшиеся в зоне ЧС. При этом закон требует не ограничивать права и свободы человека и гражданина, хотя указанные меры явно ограничивают право граждан на свободу передвижения, трудовые права и право на свободу предпринимательства.

¹ Федеральный закон от 4 апреля 2020 г. №98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ № 14 (часть 1) Ст. 2028.

² См. Указ Президента Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» // СПС «Консультант-Плюс».

Однако апробацию национального масштаба режим ЧС прошёл в 2020–2022 гг. при противодействии коронавирусной эпидемии. Не повторяя общедоступную информацию об этих драматических событиях, отметим только некоторые ключевые факты, связанные с нашей темой.

Правовой режим чрезвычайного положения в том виде, в котором он сконструирован на основе конституционных норм касается действительно важнейших угроз обществу и государству, и при его введении требуется проведение ряда процедурных действий что, конечно, носит затратный характер, прежде всего в отношении такого ресурса как время, необходимое для организации противодействия угрозам, которое в указанных ситуациях часто является ключевым ресурсом. Сам феномен чрезвычайной ситуации иногда даже в нормативных документах обозначается как (особый) правовой режим, подтверждая его правовой статус. Это обстоятельство повлекло за собой теоретические споры о том, чем все же является чрезвычайная ситуация: частью особого правового режима чрезвычайного положения или самостоятельным правовым режимом.

При этом есть примеры конкуренции этих режимов. Например, при ликвидации упомянутых лесных пожаров в 2010 году были все правовые основания для введения чрезвычайного положения, однако это не было сделано. Здесь также есть спорные правовые моменты. Согласно конституционным положениям ввести особый правовой режим может только высшее должностное лицо – президент страны. Парламент участвует только в легитимации данного решения. И здесь может возникнуть некий острый вопрос: какую ответственность несёт президент в случае бездействия приведшего к трагическим последствиям? Причём ст. 27 федерального конституционного закона о чрезвычайном положении предусматривает компенсации гражданам ущерба причинённого действиями власти. В случае превышения полномочий представителей власти это также относится к затратности этого особого государственно-правового режима.

Думается, что содержательным критерием для разграничения особого государственно-правового режима чрезвычайного положения и правового режима чрезвычайной ситуации являются не столько соображения материальной затратности, а более важные моменты. Одним из них является проблема нарушения конституционных норм, поскольку эти режимы неизбежно ведут за собой ограничения прав граждан, что в принципе возможно только в рамках конституционной процедуры, например в форме федерального закона, то для исполнительной власти наиболее удобным способом действий является преодоление возникших

угроз в рамках текущего законодательства. Поэтому в ходе борьбы с пандемией широко использовались нормы законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а не конституционное чрезвычайное положение.

Среди мер наиболее часто используемых в противодействии коронавирусу в субъектах Российской Федерации наиболее часто использовались следующие:

- ограничения в отношении передвижения граждан, вообще был введён локдаун (lockdown – изоляция граждан в местах их проживания под надзором органов исполнительной власти и угрозой наказаний за нарушения запрета) независимо от их состояния здоровья;

- запрет на проведение массовых мероприятий;

- приостановка работы предприятий общественного питания, предприятий оказывающих косметические услуги, досуговые организации и т.п.;

- переход на дистанционные формы обучения в образовательных учреждениях;

- запрет покидать место жительства для лиц старше 65 лет и имеющих хронические заболевания (что создало новый дискриминируемый слой граждан, имея в виду тот факт, что многие из этих граждан ведут социально-активный образ жизни);

- перевод части персонала организация на удалённую работу;

- обязательное ношение средств индивидуальной защиты;

- приостановка оказания плановой медицинской помощи по заболеваниям не связанным с инфекцией;

- введение цифровых пропусков, QR-кодов и отслеживание перемещения граждан с помощью цифровых технологий.

Эти и подобные им ограничительные меры вводились, как правило, в условиях отсутствия правовой основы властями регионов в нарушение положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Данный факт был предметом проверки Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции, которые не усмотрели здесь нарушений¹. Здесь есть некий парадокс, который заключается в том, что указанные

¹ См. постановление КС РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П по делу о проверке конституционности подп. 3 п. 5 постановления губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» // СЗ РФ 2021 № 1 (часть 2). Ст. 289.

меры можно рассматривать как гарантии реализации наиболее важных прав (права на жизнь, на охрану здоровья и т.п.).

В целом нужно отметить, что российские власти прошли проверку на адекватность действий с учётом масштаба и неопределённости той угрозы, которая возникла в 2020 году и состояния правовой основы для ее устранения. Также нужно обратить внимание на тот факт, что власти вводя определённые ограничения для граждан и бизнеса одновременно старались смягчить негативные последствия, устанавливая льготы и денежные выплаты семьям с детьми, давая льготные кредиты, смягчая налоговую нагрузку, поддерживая медиков, организацию научных разработок, волонтерство и благотворительность и т.п.

В настоящее время стоит задача глубокого анализа ситуации и совершенствования юридических механизмов деятельности в прогнозируемых сходных ситуациях. В литературе уже употребляется термин «антипандемийное (антиковидное) право». Специалисты предлагают разработать регулятивные «шаблоны-алгоритмы» для оперативного изменения правовой основы реагирования на появляющиеся угрозы. Ещё одно часто обсуждаемое предложение – руководствоваться при правовой регуляции технологиями «мягкого» права, а не сугубо запретительными и ограничительными нормами. Дело в том, что сугубо жёсткие действия властей породили своего рода «ковидное дисидентство», общественное движение, члены которого выступали в различных формах против антиковидных мероприятий. Это потребовало ужесточить для борьбы с ними уголовное законодательство и законодательство об административных правонарушениях. Например, уголовная ответственность теперь наступает за «публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан» (ст. 207.1 УК РФ). Кодекс РФ об административных правонарушениях пополнился статьей 20.6.1. «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения» – невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации.

Кроме того, несмотря на, казалось бы, окончание активной стадии противодействия коронавирусной инфекции остались многие нерешённые проблемы, в том числе и правового порядка. Например, одной из них является проблема вакцинации, которая была актуальна во время ковида, но которая в полной мере и на данный момент не решена, хотя на нее возлагаются большие надежды в свете профилактики и обеспечения эпидемиологической безопасности.

Режим повышенной готовности

В ходе противодействия коронавирусной инфекции в рамках Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» был создан новый инновационный правовой режим – «режим повышенной готовности». Изначально по логике законодателя он должен был предшествовать чрезвычайной ситуации, когда только возникала ее угроза. Этот режим распространялся на государственные органы, которые должны были заблаговременно принять необходимые меры к недопущению неблагоприятного развития событий, т.е. на первой стадии ЧС. Однако эпидемия коронавирусной инфекции внесла в эту схему свои коррективы. Поскольку ситуация начала 2020 года была сложной и в регионах России болезнь проявлялась различным образом потребовалась некоторая правовая основа для возможности применения более широкого управленческого инструментария. Юридический выход был найден в ходе ЧС в придании режиму повышенной готовности более широкого звучания. Так он уже не был ограничен только обязанностями властных органов, а касался всего населения. На практике в субъектах РФ вводился не режим чрезвычайной ситуации, а режим повышенной готовности, что приводило к сложностям в понимании правовой основы ситуации для населения и соответственно к неприятию проводимых мер.

Ст. 10 указанного Федерального закона регулирующая полномочия Правительства России в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в апреле 2020 года была дополнена положением о праве устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Правительство незамедлительно приняло Постановление от 02.04.2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации». В некоторых моментах эти правила отразили складывающуюся непростую ситуацию в ходе деятельности властей по преодолению ЧС. Так, например, в регионах ввели совершенно новое средство – так называемую «самоизоляцию» предполагающую запрет на свободное посещение общественных мест и постоянное нахождение в месте жительства. Для контроля выполнения данного запрета были задействованы органы внутренних дел и иные контролирующие органы. Конечно, это создавало множество конфликтных ситуаций, по-

скольку нарушителям грозили административные штрафы. Поэтому в «Правилах поведения ...» специально указано, что граждане обязаны иметь при себе и предъявлять по требованию уполномоченных должностных лиц документ удостоверяющий личность гражданина, а также документы, дающие право не соблюдать некоторые требования, другими словами, специальные пропуска. Кроме того, гражданам запрещается распространять заведомо недостоверную информацию об угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации. Таким образом, данный режим также нацелен на некоторые ограничения прав граждан. Так режим самоизоляции, который был для большинства населения явно не добровольным, на разговорном уровне назывался «комендантским часом». Это притом, что по рекомендациям врачей одним из средств профилактики инфекции были ежедневные прогулки на свежем воздухе.

Можно констатировать, что в ходе антикоронавирусной борьбы правовой инструментарий пополнился новым правовым режимом – режимом повышенной готовности. В действующем законодательстве сейчас обычно используется формула «повышенная готовность или чрезвычайная ситуация», что создаёт некоторую проблему разграничения между ними. В реальности поставить между ними чёткий водораздел, как показывает опыт довольно затруднительно. Между тем, чрезвычайная ситуация и повышенная готовность в противодействии коронавирусной эпидемии затронули важные конституционные аспекты. Главный из них это ограничение некоторых прав и свобод граждан, а также возложение на них дополнительных обязанностей, например, добровольно-принудительной вакцинации. ЧС сместила акценты в принципе разделения властей, поскольку основные решения, касающиеся важных прав и свобод граждан, принимались органами исполнительной власти. Поменялись некоторые моменты и в соотношении полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов федерации, поскольку именно региональные власти вынесли основную часть противодействия коронавирусу на своих территориях. Кроме того, ЧС осветила некоторый парадокс, который и далее будет проявляться. Стал особенно зримым для власти и общества тот факт, что для обеспечения некоторых прав человека часто приходится жертвовать другими правами. Так для обеспечения права на жизнь и здоровье, приходится ограничивать право на свободу передвижения, некоторые трудовые права, право на образование, право на неприкосновенность частной жизни и т.п. Правда есть некоторые современные теоретические подходы, которые акцентируют внимание на том, что у современного человека должно быть не только право на жизнь, но и право свободно распоряжаться этой жизнью, что

ставит доктрину гарантий прав человека в новую плоскость. При помощи такого подхода, положением об индивидуальных свободах можно ревизовать многие классические социальные каноны. Именно так часть нарушителей правил введённых в рамках повышенной готовности, пыталась оправдать свои действия и уйти от ответственности.

Что же касается созданного в это время самого режима повышенной готовности, то необходимость в таком «буферном» режиме вполне оправдана, поскольку профилактика ЧС, что убедительно показала борьба с коронавирусом – это совместное дело органов власти, организаций и граждан, что предполагает социальную солидарность. Принцип социальной солидарности нашёл своё выражение в поправках Конституции России. Так режим повышенной готовности или солидарной ответственности нашёл своё конституционно звучание. Поэтому возможно режим повышенной готовности, учитывая его универсальность, грозит перейти из исключительного в ординарный.

Режим специальной военной операции (СВО)

С 00:00 20 октября 2022 года впервые в истории Российской Федерации военное положение было введено на территориях Донецкой народной республики, Луганской народной республики, Запорожской и Херсонской областей. Также были введены меры реагирования разного уровня в зависимости от расположения субъектов по отношению к месту проведения специальной военной операции.

24 февраля 2022 года Президент России Владимир Путин заявил в обращении к гражданам о том, что он принял решение о проведении военной спецоперации на Украине в ответ на просьбу о помощи от глав ЛНР и ДНР. Этому событию предшествовали драматические события, которые сейчас вызывают довольно много политических дискуссий. Однако с точки зрения соответствия Конституции России здесь проблем не видится.

Одно из направлений анализа состоит в том, как начатая Россией Специальная военная операция (СВО) на Украине вписывается в современный правовой порядок, международный и национальный, в том числе систему особых государственно-правовых режимов. На данный момент, поскольку исчерпывающей юридической теории пока не существует, можно охарактеризовать только общие подходы.

Специальная военная операция играет важнейшую роль в обеспечении национальных интересов России и защите безопасности страны. СВО представляет собой сложный и скоординированный комплекс мероприятий, включающий разведку, борьбу с терроризмом и другие задачи, требующие высокой профессиональной подготовки задействованных сил и современных технических средств. Обычно суть тех или иных явлений раскрывается в понятиях. Поскольку в настоящее время в системе российского права не существует нормативных актов, которые бы раскрывали суть специальной военной операции, то аналитикам приходится ориентироваться на доктринальные или косвенные источники. Причём определения могут быть формальными и содержательными. Пример формального определения СВО: «Специальные операции войск (сил) – совокупность согласованных по целям, задачам, месту и времени специальных действий войск (сил), проводимых по единому замыслу и плану для достижения определённых целей». Вместе с тем каждое социальное явление, особенно такое драматичное как СВО имеет свою временную динамику. Так термин «специальные военные операции, отличные от войны» придумали в США. В 1986 году это понятие появилось в американском полевом уставе сухопутных войск в виде двух разновидностей: не боевые операции по поддержанию мира и боевые операции по установлению мира. Однако, в 1993 году термин «военные операции, отличные от войны» в американских уставах был изменён на термин «конфликт низкой интенсивности».

Таким образом, СВО изначально представлялась как действия специальных воинских формирований (спецназа), на локальном участке, для решения ограниченных задач в ограниченный период времени. В таком виде данный метод применялся неоднократно в новейшей истории, прежде всего США. Очень важный момент: по сложившемуся международному обычаю, специальные военные операции не рассматривались с точки зрения международного права как агрессивные войны и не влекли за собой соответствующей ответственности. Однако в связи с глобализацией современного мира специальные военные операции «переросли» свой локальный масштаб и стали одним из ведущих конфликтных факторов современной истории. Так, российская СВО на Украине уже стала самым масштабным военным конфликтом в Европе со времён Второй Мировой войны.

К такому развитию событий оказалось не готово ни международное право, ни российская правовая система. На данный момент в России вопросы обороны

и безопасности регулируют более чем 70 федеральных законов (в том числе доктринальных актов: Стратегия национальной безопасности РФ, Военная доктрина РФ, Концепция внешней политики РФ, Концепция строительства военной организации государства), 200 Указов Президента Российской Федерации, 500 постановлений Правительства Российской Федерации, а также подзаконные акты. Однако ни в одном из них не применяется термин «специальная военная операция». В ее основе правовые акты Президента России, который согласно Конституции является Верховным Главнокомандующим Вооружёнными Силами Российской Федерации.

Такая юридическая непроясненность в условиях расширения масштабов СВО привела к многочисленным спорам о соотношении особого государственно-правового конституционного режима военного положения и иных правовых режимов, например режима контртеррористической операции, особенно после принятия новых территорий в состав РФ. Частично этот спор был разрешён Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей»¹. В преамбуле Указа отмечено что, военное положение вводится, учитывая, что против территориальной целостности Российской Федерации применяется вооружённая сила, и в соответствии с частью 2 статьи 87 Конституции Российской Федерации и статьями 3 и 4 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении». Сама по себе СВО повлекла масштабные изменения в уголовном, административном, социальных отраслях российского законодательства.

Таким образом, специальная военная операция становится неким новым особым, динамично развивающимся правовым режимом отличным от режима военного положения, возможно предшествующего ему, тем более, что многие признаки данных режимов совпадают. При этом нельзя сказать, что СВО проводится в конституционном вакууме. Изначально, при создании Конституции России Совету Федерации было дано правомочие на решение вопроса о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории государства. Совет Федерации данную процедуру применял уже несколько раз. По сути, она похожа на процедуры утверждения указов Президента

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // СПС Консультант-Плюс.

о введении военного положения и чрезвычайного положения. Так что контроль законодательной власти над действиями Президента здесь не утрачен, поскольку существует соответствующая конституционная процедура.

Режим частичной мобилизации

Специальная военная операция породила еще один специальный режим ранее не исследовавшийся правовой наукой. Речь идёт о частичной мобилизации Указ Президента России, о которой был принят 21 октября 2022 г. № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации». Юридическая ситуация здесь примерно такая же, как и о юридических представлениях о СВО. В Указе устанавливается: «В соответствии с федеральными законами от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ «Об обороне», от 26 февраля 1997 г. N 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» и от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» постановляю 1. Объявить с 21 сентября 2022 г. в Российской Федерации частичную мобилизацию». Хотя Указ основан на соответствующих федеральных законах понятие частичной мобилизации и ее отличие от общей мобилизации в них не раскрыто. Данный вопрос отдан на усмотрение Президента и Правительства России и иных государственных органов. Поэтому объявление частичной мобилизации было встречено населением неоднозначно: от широкого добровольческого движения до определённого неприятия и саботажа «испуганных патриотов». Уточнение многих вопросов связанных с определением категорий лиц, подпадающих под мобилизацию, тем более что в Указе использовалась отсылочная норма: «Предоставить гражданам Российской Федерации, работающим в организациях оборонно-промышленного комплекса, право на отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации (на период работы в этих организациях)», заняло определённое время. Категории граждан Российской Федерации, которым предоставляется право на отсрочку, и порядок его предоставления определяются Правительством Российской Федерации. Также процесс мобилизации опережал создание материальной базы для большого контингента новых военнослужащих, что потребовало затрат как бюджетов субъектов федерации так и самих граждан. Было много неясностей с социальными правами мобилизованных и их семей. Со временем данные вопросы были в основном разрешены, что потребовало внесения довольно больших изменений в различных отраслях законодательства. Так, например, в Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации (п. «л»),

ч. 1 статьи 63) появилось новое отягчающее обстоятельство: совершение преступления в период мобилизации.

Одной из важных правовых проблем специальных режимов являются периоды их действия. Понятно, что военнослужащие, призванные по частичной мобилизации и их родственники крайне заинтересованы в определении временной перспективы своей службы. И если у солдат проходящих срочную военную службу временные параметры определены законом, а у других военнослужащих условиями контракта, то в отношении мобилизованных этот момент определён пунктом 5 Указа: достижение предельного возраста, по состоянию здоровья, судимость к лишению свободы. Причём федеральное законодательство в 2023 году было изменено и в период мобилизации, в период военного положения или в военное время устанавливается следующий предельный возраст пребывания на военной службе для высших офицеров – 70 лет, для иных лиц (кроме женщин) 65 лет.

Ещё одна проблема заключается в том, что если начало функционирования новых специальных режимов обычно чётко определено, то конечная дата их отмены не устанавливается. Тут общее правило такое: до достижения целей данных режимов, что объективно может не определяться. Так некоторая эйфория царившая в обществе в начале СВО когда ее окончание определялось неделями, постепенно переросло в месяцы, а теперь, по мнению некоторых аналитиков, будет длиться годами. И связанная с СВО частичная мобилизация пока не отменена.

Резюмируя все вышесказанное можно констатировать, что события последних лет породили несколько особых правовых режимов федерального уровня которые, развивая общую конструкцию конституционных особых государственно-правовых режимов, вместе с тем по различным параметрам не всегда соответствуют им. Как показывает практика, эти новые режимы позволяют решать достаточно много задач в сфере противодействия угрозам национальной безопасности. Поскольку, как видится в ближайшее время опасностей меньше не станет, то речь очевидно должна идти о том, чтобы не нарушая положений действующей конституции внести необходимые изменения в конституционные законы с учётом появившегося опыта, чтобы создать более современную, системную и эффективную систему законодательства в сфере чрезвычайных ситуаций.

Рекомендуемые источники

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета от 4 июля 2020 г. № 144.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16.12.1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
4. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.
5. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
7. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
8. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
9. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.
10. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.
11. Указ Президента России, о которой был принят 21 октября 2022 г. № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации».
12. Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2274.

Литература

13. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика / Отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017.
14. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. М., 1981.
15. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2004.
16. Братановский С. Н. Специальные правовые режимы информации. М., 2012.
17. Возжеников А. В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. М.: НПО «Модуль», 2000.
18. Гущин В. В. Чрезвычайное положение: административно-правовой аспект. М., 1996.
19. Лозбинец В. В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации: теория, законодательство, практика. М.: Юридическая литература, 2001.
20. Мелехин А. В. Чрезвычайное законодательство РФ: теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации: монография. М.: Академия управления МВД России, 2013.
21. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. М.: Щит-М, 2000.
22. Рыбкина М. В. Правовой режим чрезвычайной ситуации: монография. СПб., 2009.
23. Старостин С. А. Чрезвычайное положение: монография. М.: Проспект, 2020.
24. Старостин С. А. Чрезвычайные административно-правовые режимы: монография. М.: Проспект, 2022.
25. Терроризм в современном мире: Монография / Ю. И. Авдеев и др.; под ред. В. Л. Шульца; Центр исследования проблем безопасности РАН. М.: Наука, 2010.

Тематика рефератов

1. Подходы к определению понятия и признаков правового режима.
2. Чрезвычайный государственно-правовой режим: правовое регулирование, понятие и признаки.
3. Признаки чрезвычайных государственно-правовых режимов.
4. Режим исключительного положения по законодательству дореволюционной России.
5. Режим военного положения в дореволюционной России.
6. Институт военно-полевых судов в Российской империи.
7. Государственно-правовые режимы в период действия Временного правительства.
8. Всероссийская чрезвычайная комиссия: создание и деятельность.
9. Режим военного положения в период Великой Отечественной войны.
10. Режим осадного положения в период Великой Отечественной войны.
11. Государственного комитета обороны (ГКО): создание, структура и деятельность в годы Великой Отечественной войны.
12. Разработка и принятия законодательства Российской Федерации о чрезвычайном и военном положении.
13. Классификация чрезвычайных государственно-правовых режимов в Российской Федерации.
14. Режим чрезвычайного положения в Российской Федерации: порядок введения, меры и ограничения.
15. Режим военного положения в Российской Федерации: порядок введения, меры и ответственность.
16. Регламентация и практика режима контртеррористической операции в Российской Федерации.
17. Режим чрезвычайной ситуации и повышенной готовности: правовое регулирование и практика применения.
18. Режим особого положения: правовое регулирование и практика применения.
19. Режим изоляции, карантина: правовое регулирование и практика применения.

**ТЕМАТИКА
РЕФЕРАТОВ**

20. Режим Специальной военной операции: правовое регулирование и практика применения.

21. Режим частичной мобилизации: правовое регулирование и практика применения.

22. Изменение правового статуса органов государственной власти и местного самоуправления в условиях чрезвычайных государственно-правовых режимов.

23. Регламентация и практика прекращения чрезвычайных государственно-правовых режимов.

Вопросы для промежуточной аттестации

1. Правовой режим: понятие и признаки.
2. Чрезвычайные государственно-правовые режимы: понятие и отличительные черты.
3. Международно-правовые аспекты чрезвычайных государственно-правовых режимов.
4. Режим исключительного положения в Российской Империи.
5. Режим военного положения в Российской Империи.
6. Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 19 августа 1881 г.
7. Институт военно-полевых судов в Российской империи: организация и деятельность.
8. Особое совещание по пересмотру установленных для охраны государственных порядков чрезвычайных положений.
9. Всероссийская чрезвычайная комиссия: создание и деятельность.
10. Совет рабочих и крестьянской обороны (СРКО) как чрезвычайный орган.
11. Революционные комитеты в годы Гражданской войны: чрезвычайные полномочия.
12. Революционный военный совет республики организация и деятельность.
13. Революционные трибуналы в РСФСР как чрезвычайные органы.
14. Государственно-правовой режим военного положения в годы Гражданской войны.
15. Режим военного положения в период НЭПа.
16. Указ «О военном положении» от 22 июня 1941 г.
17. Правовой режим осадного положения в годы Великой Отечественной войны.
18. Ограничения прав граждан в годы Великой Отечественной войны.
19. Чрезвычайные меры на транспорте в период Великой Отечественной войны.
20. Государственного комитета обороны (ГКО): создание, структура и деятельность в годы Великой Отечественной войны.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ПРОМЕЖУТОЧНОЙ АТТЕСТАЦИИ

21. Советское законодательство об чрезвычайных правовых режимах в послевоенные годы.

22. Закон СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения» от 3 апреля 1990 г.

23. Разработка и принятия законодательства Российской Федерации о чрезвычайном и военном положении.

24. Регламентация и практика режима чрезвычайного положения в РФ.

25. Нарушение режима чрезвычайного положения: меры ответственности.

26. Режим военного положения в России.

27. Чрезвычайная ситуация: понятие и элементы.

28. Классификация чрезвычайных государственно-правовых режимов.

29. Ограничение прав и свобод человека и гражданина при введении чрезвычайных правовых режимов.

30. Изменение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в условиях чрезвычайных государственно-правовых режимов.

Тестовые задания

1. Решение Совета Федерации об утверждении Указа Президента России о введении военного положения оформляется:

- а) приказом Совета Федерации;
- б) распоряжением Совета Федерации;
- в) постановлением Совета Федерации;
- г) федеральным законом.

2. Совет Федерации должен рассмотреть вопрос об утверждении Указа Президента России о введении военного положения в течение:

- а) 24 часов;
- б) 48 часов;
- в) рабочего дня;
- г) рабочей недели.

3. Не является основанием для введения военного положения в России:

- а) проведение на территории РФ террористического акта;
- б) вторжение иностранных вооруженных сил на территорию России;
- в) непосредственная угроза агрессии;
- г) бомбардировка территории России иностранным государством.

4. Какой период действует режим военного положения?

- а) с момента введения и до прекращения агрессии;
- б) с момента введения и на неопределенное время;
- в) с момента введения, но не менее 60 дней;
- г) с момента введения и до прекращения действия военного положения.

5. Комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации – это:

- а) режим военного положения;
- б) режим частичной мобилизации;
- в) режим военной подготовки;
- г) режим ГО и ЧС.

6. С какой целью вводится чрезвычайное положение?

- а) соблюдение прав граждан и сохранение конституционного строя Российской Федерации;
- б) устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения;
- в) временный запрет изменения места жительства;
- г) временный запрет на посещение гражданами общественных мест.

7. К обстоятельствам введения чрезвычайного положения не относятся:

- а) проведение спасательных работ;
- б) возникновение эпидемии;
- в) межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты;
- г) массовые беспорядки и террористические акты.

8. Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения обнародуется:

- а) в средствах массовой информации (радио и телевидение);
- б) путем рассылки СМС;
- в) в сети интернет;
- г) на сайте Администрации Президента Российской Федерации.

9. Чрезвычайное положение считается прекращенным на всей территории России:

- а) по истечении 30 суток;
- б) по истечении 40 суток;
- в) по истечении 50 суток;
- г) по истечении 60 суток.

10. Чрезвычайное положение отменяется:

- а) Советом Федерации РФ;
- б) Правительством РФ;
- в) Конституционным судом РФ;
- г) Президентом РФ.

11. Комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени – это:

- а) мобилизация;
- б) режим военной подготовки;
- в) подготовка к ликвидации чрезвычайной ситуации;
- г) специальная военная операция.

12. С какой целью вводится военное положение?

- а) с целью проведения общей и частичной мобилизации военных сил;
- б) с целью создания необходимых условий для отражения или предотвращения агрессии против России;
- в) с целью обеспечить охрану общественного порядка и безопасность граждан;
- г) с целью проведения военных учений по защите государственных границ.

13. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для:

- а) временного запрета изменения места жительства;
- б) осуществления контроля въезда и выезда на определенной территории;
- в) защиты конституционного строя России и обеспечения безопасности ее граждан;
- г) временный запрет на посещение гражданами общественных мест.

14. Чрезвычайное положение считается прекращенным в отдельных местностях России:

- а) по истечении 30 суток;
- б) по истечении 40 суток;
- в) по истечении 50 суток;
- г) по истечении 60 суток.

**ТЕСТОВЫЕ
ЗАДАНИЯ**

15. Предусмотрена ли законодательством возможность продлить срок действия чрезвычайного положения:

а) да;

б) нет;

в) ФКЗ «О чрезвычайном положении» содержит запрет на продление срока действия чрезвычайного положения.

Бланк ответов

№	а	б	в	г
1.			*	
2.		*		
3.	*			
4.				*
5.	*			
6.		*		
7.	*			
8.	*			
9.	*			
10.				*
11.	*			
12.		*		
13.			*	
14.				*
15.	*			

Михаил Николаевич Козюк
Сергей Николаевич Латышев

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебно-методическое пособие

Электронное издание

Процессор Intel® или AMD с частотой не менее 1.5 ГГц
Операционная система семейства Microsoft Windows или macOS
Оперативная память 2 Гб оперативной памяти
Пространство на жестком диске 780 КБайт

Дополнительные программные средства: Программа для просмотра PDF
Издательско-полиграфический центр ВИУ РАНХиГС, г. Волгоград, ул. Герцена, 10