



приоритет2030⁺
право для лидерства

АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА

*«Чрезвычайные административно-
правовые режимы в системе обеспечения
национальной безопасности»*



Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
**«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

Кафедра административного права и процесса

АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА

**«ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ В
СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»**

Москва – 2024

Оглавление

Понятие чрезвычайных административно-правовых режимов	4
Правовые основы отдельных чрезвычайных административно-правовых режимов	7
Военное и чрезвычайное положение	7
Режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации	15
Режим контртеррористической операции	20
Предложения по совершенствованию законодательства	25

Понятие чрезвычайных административно-правовых режимов

Тематика чрезвычайных административно-правовых режимов представляет интерес как для юридической практики, так и для юридической науки. Особую значимость чрезвычайным административно-правовым режимам придают современные вызовы и угрозы, с которыми сталкивается Российская Федерация. Эти вызовы и угрозы требуют от системы публичной власти принятия оперативных решений, направленных на защиту высшей ценности – прав и свобод человека, а также иных ценностей, а именно: национального суверенитета, территориальной целостности, обороны и безопасности, стабильного функционирования единой системы публичной власти и других.

Нормативно категория «чрезвычайные административно-правовые режимы» не закрепляется ни в законодательстве, ни в актах Президента Российской Федерации, несмотря на фактическое обращение к этой категории при оперативном реагировании на наступление реальной опасности охраняемым ценностям.

Для уяснения сущности чрезвычайных административно-правовых режимов необходимо обратиться к отечественной правовой доктрине, исследовавшей вопросы правовых режимов как элемента правового регулирования.

Одним из первых ученых российской правовой науки, обратившим пристальное внимание на тематику чрезвычайных административно-правовых режимов был дореволюционный учёный В.М. Гессен, ставший автором монографии «Исключительное положение»¹. В ней была обоснована идея, что для действенной защиты прав и свобод человека необходимы специфические формы государственного управления, в том числе предполагающие временные ограничения прав и свобод. По мнению Гессена, возникновение условий, при которых безопасность людей и государства ставится в

¹ Гессен В.М. Исключительное положение. СПб., 1908.

угрожаемое положение, допустимо наделение исполнительной власти чрезвычайными мерами, в том числе мерами принуждения, ограничивающими права и свободы граждан. Легитимность таких мер должна предопределяться тем, что меры *заранее* устанавливаются законом *исчерпывающим* образом.

Гессен пришёл к выводу, что исключительное положение является собой совокупность исключительных полномочий, предоставляемых исполнительной власти при наступлении обстоятельств, угрожающих изнутри или извне существованию государства. Автор предлагает два вида исключительного положения – военное (осадное) положение, вводимое вследствие внешних угроз, и фиктивное военное (осадное) положение, вводимое с наступлением «внутренних смут».

С.М. Зырянов использует термин «экстраординарные административно-правовые режимы», под которыми понимается разновидность специальных административно-правовых режимов, вводимых при возникновении чрезвычайных ситуаций до их ликвидации, прекращения или до устранения последствий данных чрезвычайных ситуаций².

По нашему мнению, чрезвычайный административно-правовой режим есть временно установленная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации особая форма правового регулирования, основанная на преобладании юридических запретов и позитивных обязываний и применяемая для оказания казуального нормативно-регулятивного воздействия на явления, процессы, отношения, имеющие опасность для личности, общества и государства, и предусматривающая введение мер и ограничений прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом подчёркивается охранительный характер чрезвычайных административно-правовых режимов; определение отражает федеративное устройство современного российского государства; особо выделяется

² См.: Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4.

казуальный подход к реагированию на опасные явления, послужившие поводом к введению чрезвычайных административно-правовых режимов. Это означает невозможность или затруднительность принятия общих норм, пригодных для реагирования на любые опасности.

Говоря о месте чрезвычайных административно-правовых режимов в системе обеспечения национальной безопасности, следует помнить, что применение чрезвычайных административно-правовых режимов является крайним средством защиты охраняемых ценностей, применяемым при неэффективности иных средств.

Своевременное введение чрезвычайных административно-правовых режимов позволяет оперативно отражать конкретные опасности, угрожающие жизням людей, суверенитету и территориальной целостности Российской Федерации и иным ценностям, эффективно применяя возможности административного принуждения.

Правовые основы отдельных чрезвычайных административно-правовых режимов

Военное и чрезвычайное положение

Нормативные основы чрезвычайных административно-правовых режимов не систематизированы, представляют собой блок законодательных и подзаконных актов о конкретных чрезвычайных административно-правовых режимах, не вполне согласованных между собой.

Исторические основы чрезвычайных административно-правовых режимов также выражались в комплексе правовых актов о конкретных режимах либо актов о нескольких сходных режимах.

Так, ко времени выхода в свет монографии В.М. Гессена «Исключительное положение» действовало Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, предусматривавшего режимы усиленной и чрезвычайной охраны³. Режим усиленной охраны вплоть до событий 1917 г. действовал на всей территории Российской империи, за исключением тех местностей, где вводился режим чрезвычайной охраны⁴.

Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия стало реакцией государства на преступление террористической направленности – посягательство на жизнь императора всероссийского Александра II, результатом которого стала гибель монарха. Экстраординарный характер мер заключался в ограничении прав российских подданных и компетенции отдельных органов публичной власти (прежде всего органов местного самоуправления – городских и земских учреждений) и наделении должностных лиц местного управления – генерал-губернаторов

³ Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. 1. СПб., 1885. № 350.

⁴ См.: Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2007.

особыми полномочиями, включая установление административной ответственности в своих обязательных постановлениях.

Отметим, что во время и после Гражданской войны имела путаница в названиях режимов⁵. Так, в РСФСР и СССР действовали положения о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка⁶, предусматривавшие режимы военного положения и исключительного положения. Режим военного положения по Положениям был шире современного военного положения, охватывая и отношения, составляющие предмет чрезвычайного положения. Исключительное же положение являлось менее жёсткой мерой государственного реагирования на угрозы охраняемым ценностям.

При этом положения о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка сохранили некоторую преемственность с положением о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия — устанавливались схожие экстраординарные ограничения прав граждан и полномочия органов управления. Вместе с тем полномочиями наделялись местные органы государственной власти губерний, краёв и областей, которые могли самостоятельно вводить режим исключительного положения. Отметим, что российское Положение 1923 г. умалчивало о полномочиях органов власти автономных республик, а союзное и новое российское положения регулировали полномочия органов власти АССР менее подробно, чем полномочия местных органов власти, что предполагало большую самостоятельность АССР в вопросах чрезвычайных административно-правовых режимов и широту административного усмотрения.

⁵ Декрет СНК РСФСР от 28 ноября 1918 г. «О введении военного положения на железных дорогах»

⁶ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 8 марта 1923 г. «Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка» // СУ РСФСР. 1923. № 21. Ст. 249; Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка (утв. Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 03.04.1925) // СЗ СССР. 1925. № 25. Ст. 167; Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 30 октября 1929 г. «Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка» // СУ РСФСР. 1929. № 80. Ст. 781.

В годы Великой Отечественной войны действовало военное положение на основании пункта «т» ст. 49 Конституции СССР и Указов Президиума ВС СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении»⁷ и «Об объявлении в отдельных местностях СССР военного положения»⁸, а в Москве дополнительно вводилось осадное положение⁹, конституционно не предусмотренное. Сейчас военное положение регламентировано Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (далее – ФКЗ о военном положении)¹⁰.

В начале 1990-х гг. были приняты Закон СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения»¹¹ и Закон РСФСР «О чрезвычайном положении»¹².

Первый закон не содержал дефиниции режима чрезвычайного положения, однако определял само чрезвычайное положение как временную меру, объявляемую в интересах обеспечения безопасности советских граждан при определённых обстоятельствах, перечисленных в статье. Легально определённым смыслом введения режима чрезвычайного положения являлась скорейшая нормализация обстановки, восстановление законности и правопорядка (ст. 1).

Второй закон давал следующее определение чрезвычайного положения: «особый правовой режим деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, допускающий установленные Законом ограничения прав и свобод граждан и прав

⁷ Указ Президиума ВС СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» // Ведомости ВС СССР. 1941. № 29.

⁸ Указ Президиума ВС СССР от 22 июня 1941 г. «Об объявлении в отдельных местностях СССР военного положения» // Ведомости ВС СССР. 1941. № 29.

⁹ Постановление ГКО СССР от 19 октября 1941 г. // Известия Советов депутатов трудящихся СССР. 1941. № 249.

¹⁰ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

¹¹ Закон СССР от 3 апреля 1990 г. № 1407-1 «О правовом режиме чрезвычайного положения» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 15. Ст. 250.

¹² Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. № 1253-1 «О чрезвычайном положении» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 773.

юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей» (ст. 1). Ст. 2 определяла смысл введения чрезвычайного положения – скорейшая нормализация обстановки, восстановление законности и правопорядка, устранение угрозы безопасности граждан и оказание им необходимой помощи.

Действующий Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» (далее – Закон о чрезвычайном положении)¹³ даёт такое определение – чрезвычайное положение это «особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций..., их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные... Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод..., а также возложение... дополнительных обязанностей». Смысл чрезвычайного положения состоит в устранении обстоятельств, вынудивших ввести режим, обеспечении защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя.

В качестве признаков режима чрезвычайного положения можно выделить:

1. Наличие специальной цели - устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

2. Упрощённый порядок введения и применения режима чрезвычайного положения.

3. Конкретные сроки действия - на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях - 60 суток.

¹³ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

4. Допустимость введения особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение путем создания временного специального органа управления и федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, комендатуры и объединённого оперативного штаба.

5. Использование сил и средств органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, подразделений нацгвардии, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В особых случаях и по решению Президента Российской Федерации могут применяться Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы.

6. Невозможность ликвидации последствий чрезвычайной ситуации и восстановления повседневной жизнедеятельности без специальных сил и средств, применяемых для обеспечения режима чрезвычайного положения.

По нашему мнению, формулировки определения чрезвычайного положения двух российских законов представляются схожими и не вполне удачными, поскольку в обоих случаях наблюдается смешение понятий «чрезвычайное положение» и «режим чрезвычайного положения».

Аналогичное смешение есть и в ФКЗ о военном положении, где военное положение определено как особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии (ч. 1 ст. 1 ФКЗ о военном положении). При этом есть и норма, касающаяся режима военного положения, носящая характер перечисления - комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации (ч. 1 ст. 5 ФКЗ о военном положении).

Нынешняя формулировка чрезвычайного положения представляется более уязвимой, что определяется следующими факторами.

Во-первых, в числе субъектов, подпадающих под действие режима чрезвычайного положения, указаны органы государственной власти и органы местного самоуправления. Вместе с тем действует Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁴, в котором содержится определение единой системы публичной власти в виде перечисления её компонентов. Хотя и это определение представляется неудачным, следует обратить внимание на такой компонент единой системы публичной власти как «иные государственные органы».

Иные государственные органы не осуществляют государственную власть, поскольку не упоминаются в ст. 11 Конституции Российской Федерации. В число таких государственных органов только на федеральном уровне входят органы Следственного комитета Российской Федерации, органы прокуратуры Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия, Администрация Президента Российской Федерации, Судебный департамент Верховного Суда Российской Федерации.

Из буквального смысла легального определения режима чрезвычайного положения следует, что режим чрезвычайного положения не влияет на названные выше государственные органы, а также государственные органы субъектов Российской Федерации, не относящиеся к законодательной, исполнительной или судебной власти.

Во-вторых, ошибочным является отказ от нормализации обстановки как цели режима чрезвычайного положения. Устранение обстоятельств, спровоцировавших введение чрезвычайного положения, действительно необходимо для защиты охраняемых ценностей, однако это не равнозначно

¹⁴ Федеральный закон от 8 декабря 2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2020.

нормализации обстановки, более того, устранение соответствующих обстоятельств может и не предполагать устранения их последствий.

Если воспринимать обстоятельства введения режима чрезвычайного положения как конкретные исключительные опасности, то режим чрезвычайного положения не учтёт борьбу с возникшими производными от них опасностями, не носящими такого исключительного характера. Соответственно, о нормализации обстановки говорить не приходится, и решение проблемы возлагается на иной чрезвычайный административно-правовой режим, например, режим чрезвычайной ситуации, введение которого требует иных процедур, отнимающих время на спасение жизней.

Недостатки имеются и в иных положениях действующего закона о чрезвычайном положении. Он предоставляет полномочие по введению режима чрезвычайного положения только Президенту Российской Федерации (ст. 4 Закона о чрезвычайном положении). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации лишены полномочия вводить режим чрезвычайного положения на своей территории, притом, что в ранее действовавших актах, начиная с Положений о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка, органы власти субъектов могли вводить соответствующий чрезвычайный административно-правовой режим при наличии определённых условий.

Россия – федеративное, а не унитарное государство, предполагающее известную степень децентрализации и самостоятельности субъектов. Отнесение вопросов введения чрезвычайного положения в ведение лишь федеральной власти в лице Президента Российской Федерации негативно скажется на оперативности реагирования на угрозы охраняемым ценностям.

Полагаем, что полномочие по введению режима чрезвычайного положения должно быть предоставлено высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации *по следующим причинам.*

Во-первых, не столько федеративное устройство, а сколько обширность территории России определяют невозможность оперативного

реагирования на угрозы и риски, носящие региональный характер. Такое реагирование могут осуществлять высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.

Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах представляется в данном случае не подходящим для принятия оперативных решений, поскольку федеральные округа слишком велики, чтобы вовремя отреагировать на реальную опасность.

Во-вторых, необходимость наделения полномочием по введению чрезвычайного положения именно высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а не иных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, оправдана особым местом глав субъектов Российской Федерации в системе публичной власти.

Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации осуществляют руководство исполнительной властью в субъектах Российской Федерации (ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁵).

Сущность чрезвычайных административно-правовых режимов состоит не только в наличии особых, экстраординарных мер, но и в оперативности их применения. Исполнительная власть по своей конституционно-правовой природе является ветвью государственной власти, наиболее гибко реагирующей на актуальные изменения общественных отношений. Законодательная власть объективно неспособна принимать быстрые решения.

Нежелательность же передачи рассматриваемого полномочия исполнительным органам субъектов Российской Федерации обусловлена следующим.

¹⁵ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2021.

Законодательство Российской Федерации допускает, но не обязывает совмещение статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации со статусом руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, что может приводить к потере времени на принятие решения о введении чрезвычайного положения.

Единоличное принятие жёстких решений высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, а не исполнительным органом субъекта Российской Федерации, является важным средством против несвоевременных длительных обсуждений и административных процедур, ценой которых могут быть вовремя не спасённые человеческие жизни.

В-третьих, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации признаны лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации¹⁶, что предопределяет их двойственную природу одновременно как агентов федеральной власти в субъектах Российской Федерации и представителей собственной государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вовлечение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в механизм федеральной власти посредством его определения как лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, придаёт его потенциальному решению о введении чрезвычайного положения характер именно федерального решения.

Режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации

Режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации предусматриваются Федеральным законом «О защите населения и территорий

¹⁶ Ч. 6 ст. 20 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. №11-12. 1995.

от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее - закон о чрезвычайных ситуациях)¹⁷.

Особенностями режима чрезвычайной ситуации являются:

1. наличие специальной цели: обеспечение безопасности и защита граждан, общества и государства от чрезвычайных ситуаций;
2. упрощенный порядок введения и применения режима;
3. отсутствие конкретных сроков действия – продолжительность определяется задачами введения режима, сложностью сложившейся ситуации;
4. допустимость введения особого управления территорией и применения комплекса специальных правовых средств;
6. невозможность ликвидации последствий чрезвычайной ситуации и восстановления повседневной жизнедеятельности без специальных сил и средств, применяемых для обеспечения режима чрезвычайной ситуации.

Режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации, исходя из смысла закона о чрезвычайных ситуациях, не могут и не должны являться чрезвычайными административно-правовыми режимами деятельности граждан и организаций, поскольку касаются лишь органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ч. 6 ст. 4.1 Закона о чрезвычайных ситуациях). Однако практика применения закона о чрезвычайных ситуациях говорит об обратном.

В 2020 г. вызовом как для человечества в целом, так и для Российской Федерации, стала коронавирусная инфекция, в связи с чем органами публичной власти вводились режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации. Однако предусматривались специфические ограничения в отношении граждан, такие как самоизоляция, ношение

¹⁷ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

медицинских масок и перчаток и пр., что противоречило логике закона о чрезвычайных ситуациях.

Закон о чрезвычайных ситуациях действительно предусматривал обязанность граждан выполнять установленные правила поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций (абз. пятый ст. 19 Закона о чрезвычайных ситуациях в ред. от 3 июля 2019 г.), однако такая обязанность не ставилась в привязку с режимами повышенной готовности и чрезвычайной ситуации.

Принятые в апреле 2020 года поправки в закон о чрезвычайных ситуациях¹⁸ приравнивали режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации к чрезвычайным административно-правовым режимам, установив для граждан обязанность выполнять правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Такие правила были утверждены Правительством Российской Федерации¹⁹.

Вызывают вопросы и использование термина «самоизоляция» в правовых актах, принятых при противодействии коронавирусу. В п. 1.3 постановления Главного санитарного врача Российской Федерации от 30 марта 2020 г. № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-19» главам субъектов Российской Федерации предписывалась необходимость обеспечения введения ограничительных мероприятий, включая режим самоизоляции.

Из текста неясно, в отношении кого и на какой срок предлагалась самоизоляция. Кроме того, данное постановление указывало режим

¹⁸ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СЗ РФ. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2274.

самоизоляции как ограничительное мероприятие, исчерпывающе не указав другие ограничительные мероприятия и из адресатов.

П. 9.1.3 Указа Мэра г. Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» гласил, что граждане обязаны соблюдать постановления руководителя Роспотребнадзора, санитарных врачей о нахождении в режиме изоляции на дому. По п. 9.2 – прибывшим из определённых стран надлежало обеспечить самоизоляцию на дому на срок 14 дней со дня возвращения в Российскую Федерацию.

В КоАП Москвы²⁰ помещается ст. 3.18.1²¹, часть вторая которой имела формулировку «обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы, в том числе необеспечение режима самоизоляции», что является ошибкой – режим повышенной готовности [органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций] не охватывает самоизоляцию.

Представляется, что режимы чрезвычайной ситуации и повышенной готовности нуждаются в реформировании. Несомненно, что при наступлении чрезвычайной ситуации допустимо и даже необходимо принятие специальных мер, в том числе, ограничений, целью которых будет спасение жизни людей. Однако нельзя смешивать режимы, адресованные органам управления и силам единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и чрезвычайные административно-правовые режимы, адресованные гражданам.

Понятие «режим функционирования органов управления и сил единой государственной системы» может сопровождаться понятием «режим

²⁰ Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // Ведомости Московской городской Думы. 2008. № 12. Ст. 251.

²¹ Закон г. Москвы от 1 апреля 2020 г. № 6 «О внесении изменений в статьи 2 и 8 Закона города Москвы от 10 декабря 2003 года № 77 «Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве» и Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // Ведомости Московской городской Думы. 2020. № 3. Ст. 29.

деятельности органов публичной власти, физических лиц, организаций и объединений», которое и должно восприниматься как чрезвычайный административно-правовой режим в отношении граждан.

Прежняя редакция абзаца пятого статьи 19 Закона о чрезвычайных ситуациях гласила, что граждане обязаны выполнять установленные правила поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций. Неубедительна целесообразность замены этой формулировки на обязанность «выполнять установленные... правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации». Поэтому можно говорить о режимах угрозы чрезвычайной ситуации и возникшей чрезвычайной ситуации.

Полагаем, что порядок введения режимов угрозы чрезвычайной ситуации и наступившей чрезвычайной операции должен различаться следующим.

Режим угрозы чрезвычайной ситуации может вводиться по усмотрению соответствующих должностных лиц, если обстоятельства, грозящие наступлением чрезвычайной ситуации, требуют превентивных мер. Сохранение выбора за должностным лицом определяется недопустимостью необоснованного ограничения прав и свобод граждан, если по своим характеристикам, чрезвычайная ситуация может быть предотвращена без введения превентивных экстраординарных мер.

Режим наступившей чрезвычайной ситуации должен вводиться при выявлении наличной чрезвычайной ситуации и проведении её ликвидации в пределах соответствующей территории или объекта. Именно в рамках режима наступившей чрезвычайной ситуации следует устанавливать наиболее строгие ограничения и запреты, позволяющие минимизировать негативные последствия чрезвычайной ситуации и спасти жизни людей.

Относительно таких явлений как массовые беспорядки, диверсии и пр. реагирование государства до введения режима чрезвычайного положения должно выражаться во введении режима чрезвычайной ситуации. Аналогично

государство должно реагировать на совершение убийств общественно опасным способом (взрыв, поджог и др.), которые не могут признаваться террористическими актами или преступлениями террористической направленности из-за различных целей преступления. Для этого необходимо внесение изменений в Закон о чрезвычайных ситуациях, касающихся указаний «чрезвычайных ситуаций социального характера» наравне с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Это позволит обойтись без принятия отдельного закона.

Говоря уже о более глубокой проработке реформирования рассматриваемого чрезвычайного административно-правового режима, возможно объединить техногенные и социальные чрезвычайные ситуации под термином «чрезвычайные ситуации антропогенного характера». Это позволит объединить в рамках единого правового регулирования не только меры государственного реагирования на массовые беспорядки, террористические акты и пр., но и на явления, происхождение которых не определено. Например, эпидемия, источником которой может быть как природная активность, так и техногенная катастрофа и умышленное распространение патогенов.

Режим контртеррористической операции

Режим контртеррористической операции предусматривается Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – Закон о противодействии терроризму).

Ч. 1 ст. 11 определяет цели контртеррористической операции – пресечение и раскрытие террористического акта, минимизация его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства. Однако ч. 5 ст. 3, дающая определение контртеррористической операции, цель контртеррористической операции определяет иначе – это пресечение террористического акта, обезвреживание террористов, обеспечение безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также минимизация последствий террористического акта.

В ч. 5 ст. 11 имеются и другие цели контртеррористической операции: пресечение и раскрытие преступлений, предусмотренных ст. 206, ч. 4 ст. 211 Уголовного кодекса Российской Федерации, и (или) сопряженного с осуществлением террористической деятельности преступления, предусмотренного ст. 277 - 279, 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, минимизация его последствий и защита жизненно важных интересов личности, общества и государства. Данная норма была введена в 2016 г.

Представляется, что законодателем проявлена небрежность в формулировках.

Правовому режиму контртеррористической операции посвящена статья 5 названного федерального закона. Однако дефиниции этого режима в ней не содержится. Нет соответствующей дефиниции и в статье 3 Закона о противодействии терроризму, посвящённой основным понятиям. Отсутствие надлежащей дефиниции не соответствует принципу законности, поскольку режим контртеррористической операции, как и всякий иной чрезвычайный административно-правовой режим, являет собой серьёзную и достаточно жёсткую меру государственного реагирования на опаснейшее социальное явление как терроризм.

Ранее действовавший Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» также содержал одноимённую статью 13 аналогично без дачи дефиниции. Содержание этой статьи заключалось в перечислении правомочий лиц, проводящих контртеррористическую операцию. Порядок введения этого чрезвычайного административно-правового режима названная статья не давала.

Таким образом, режим контртеррористической операции не входит в предмет Закона о противодействии терроризму, что является ошибкой. Введение режима контртеррористической операции нельзя воспринимать как сугубо управленское действие компетентных органов публичной власти. Факт проведения такой операции отражается на деятельности граждан и

организаций, находящихся в пределах территории проведения контртеррористической операции. Изменяется и деятельность органов публичной власти, непосредственно не борющихся с терроризмом, хотя законодатель и не предусматривает прерывания осуществления их полномочий или перестройки их деятельности.

Изъятия в правах, возложение дополнительных обязанностей лиц, не принимающих непосредственного участия в противодействии терроризму, несомненно, свидетельствуют о чрезвычайности рассматриваемого режима.

Терроризм, как деструктивное социальное явление, представляет собой особую угрозу национальной безопасности, подтверждением чему является недавняя трагедия в торговом центре «Крокус», унесшая жизни многих людей. На такую угрозу должен даваться адекватный ответ, достаточно жёсткий для самих террористов и их пособников. Однако жёсткость государственного реагирования на терроризм в отношении граждан, организаций и органов публичной власти не должна сопоставляться с таковой при режимах военного или чрезвычайного положения. Смещения содержания различных режимов допускать нельзя.

Кроме того, необходимо отметить, что в отличие от режима чрезвычайного положения, режим контртеррористической операции действует до пресечения (прекращения) террористического акта и ликвидации его угрозы. То есть, окончание этого чрезвычайного административно-правового режима должно быть оформлено соответствующим объявлением руководителя контртеррористической операции. Такой подход может рассматриваться двояко. С одной стороны, это кажется логичным – отсутствие необходимости продления режима контртеррористической операции позволяет избежать растраты времени. С другой стороны, нельзя отрицать возможность ошибочного сохранения действия этого режима, если угроза продолжения террористической деятельности в действительности будет мнимой.

Другой вопрос – оправдано ли введение режима контртеррористической операции, когда в действительности имел место не террористический акт, а убийство общеопасным способом? Такое деяние не отнесено к преступлениям террористической направленности, однако по уровню опасности для жизни, здоровья и имущества лиц, на которых преступление напрямую не направлено, оно сопоставимо с террористическим актом. То же касается и диверсии, методы которой сопоставимы с терроризмом. К сожалению, некорректность высказываний в средствах массовой информации свидетельствует о непонимании различий между террористическим актом, диверсией и убийством, совершаемым общеопасным способом, когда то или иное общественно опасное деяние ошибочно квалифицируется как террористический акт. Очевидно, что Закон о противодействии терроризму не может применяться к таким отношениям.

К сожалению, нет аналогичных с режимом контртеррористической операции правовых возможностей для адекватного реагирования на такие преступления, как диверсия и убийство общеопасным способом. Возможно именно поэтому, правоприменители вынуждены указывать цель устрашения населения или воздействия на органы публичной власти, когда в действительности цели преступления могли носить иной характер, лишённый каких бы то ни было политических элементов. Поэтому целесообразнее будет определить такие преступления как чрезвычайные ситуации социального характера.

Учитывая исключительность компетенции руководителя террористической операции, необходимы механизмы по надзору за их решениями по введению режима контртеррористической операции. Прокурорский надзор здесь не нарушит запрета на вмешательство в деятельность оперативного штаба и руководителя контртеррористической операции. Однако прокурорское реагирование на неоправданное сохранение режима контртеррористической операции, внесение соответствующих

представлений и протестов в Федеральную службу безопасности Российской Федерации представляется необходимой для обеспечения законности мерой.

Современный законодатель установил, что режим контртеррористической операции объявляется приказом директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации либо уполномоченного им должностного лица или руководителя территориального органа Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Представляется, что для повышения оперативности реагирования на терроризм, разумно было бы предоставить полномочие по введению режима контртеррористической операции должностным лицам Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации (на территориях дислокации воинских частей, зонах проведения военных операций и пр.), с обязательным сообщением о введении режима в территориальный орган Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Неотложное силовое реагирование терроризму со стороны Министерства обороны Российской Федерации, очевидно, должны обеспечивать военнослужащие Вооружённых сил Российской Федерации. Что касается Министерства внутренних дел Российской Федерации, то сил полиции явно будет недостаточно. В качестве возможного варианта решения вопроса можно рассмотреть передачу отрядов мобильных особого назначения (ОМОН) и специальных отрядов быстрого реагирования (СОБР) из ведения Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Альтернативой поправкам в Закон о противодействии терроризму может стать исключение норм о режиме контртеррористической операции из этого закона. Тогда необходимо внесение сопутствующих поправок в Закон о чрезвычайных ситуациях при условии принятия предложений по признанию чрезвычайных ситуаций социального характера предметом этого закона.

Предложения по совершенствованию законодательства

Реформирование правовых основ чрезвычайных административно-правовых режимов должно быть научно обоснованным, исключающим принятие ошибочных и не соответствующих правовой культуре и юридической технике законопроектов.

Нельзя не согласиться с утверждением, что разногласия, касающиеся ключевых понятий, касаются и государственного управления в целом. Учитывая важность чрезвычайных административно-правовых режимов в системе обеспечения национальной безопасности, подмена понятий чревата вредными социальными последствиями.

Предлагается устранить такую подмену понятий путём комплексного пересмотра отечественных правовых актов.

1. Необходимо принятие закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации о внесении изменений в статью 88 и п. «в» ч. 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации, предусматривающие полномочие высших должностных лиц субъектов Российской Федерации вводить режим чрезвычайного положения.

2. Необходимо внести следующие изменения в Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»:

2.1. Изложить статью 1 в следующей редакции:

«Статья 1. Чрезвычайное положение. Режим чрезвычайного положения

1. Чрезвычайное положение – вводимая в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях временная мера, применяемая исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

2. Режим чрезвычайного положения – особый правовой режим деятельности органов публичной власти, физических лиц, организаций и объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным

конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод физических лиц, прав организаций и объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.»;

2.2. В статье 2 после слов «устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения» дополнить словами «нормализация обстановки.».

2.3. В статье 3:

2.3.1. пункт «а» дополнить словами «если их устранение невозможно без введения чрезвычайного положения»;

2.3.2. пункт «б» дополнить словами «если их устранение невозможно без введения чрезвычайного положения»;

2.4. внести изменения в статьи 4 – 7, вытекающие из предложения 1.

3. Необходимо внести следующие изменения в Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»:

3.1. в статье 1:

3.1.1. Изложить часть первую в следующей редакции:

«1. Под военным положением понимается вводимая в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях временная мера в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.»;

3.1.2. Часть четвертую признать утратившей силу.

3.2. Часть первую статьи 5 изложить в следующей редакции:

«1. Под режимом военного положения понимается особый правовой режим деятельности органов публичной власти, физических лиц, организаций и объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод физических лиц, прав организаций и объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.».

4. Необходимо внести следующие изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»:

4.1. В названии закона после слова «природного» дополнить словом «социального»;

4.2. в преамбуле после слова «природного» дополнить словом «социального»;

4.3. в статье 1:

4.3.1. Абзац первый изложить в следующей редакции:

«Чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате массовых беспорядков, террористического акта (не связанная с проведением контртеррористической операции), диверсии, вооружённого мятежа, аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.»;

4.3.2. дополнить абзацами восемнадцатым – девятнадцатым следующего содержания:

«Режим угрозы чрезвычайной ситуации – особый правовой режим деятельности органов публичной власти, физических лиц, организаций и объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным законом отдельные ограничения прав и свобод физических лиц, прав организаций и объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей, который может вводиться при предупреждении наступления

чрезвычайной ситуации и минимизации её возможных негативных последствий.

Режим наступившей чрезвычайной ситуации – особый правовой режим деятельности органов публичной власти, физических лиц, организаций и объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным законом отдельные ограничения прав и свобод физических лиц, прав организаций и объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей, который вводится при возникновении чрезвычайной ситуации и её ликвидации».

4.4. Абзац пятый статьи 19 изложить в следующей редакции:

«выполнять установленные правила поведения при введении режима угрозы чрезвычайной ситуации или наступившей чрезвычайной ситуации;».

5. Необходимо внести следующие изменения в Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»:

5.1. Дополнить статью 3 пунктом 5.1 следующего содержания:

«5.1) режим контртеррористической операции - особый правовой режим деятельности органов публичной власти, физических лиц, организаций и объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным законом отдельные ограничения прав и свобод физических лиц, прав организаций и объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей, который вводится при проведении контртеррористической операции;».

5.2. Дополнить статью 12 частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. Если на территории, не являющейся зоной проведения военных операций, в пределах которой совершен террористический акт, отсутствует территориальный орган федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, решение о введении режима контртеррористической операции принимает должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области внутренних дел, либо руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в

области внутренних дел, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области внутренних дел не принято иное решение. О таком решении незамедлительно уведомляются территориальные органы федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности и органы прокуратуры.

В местах дислокации воинских частей, а также зонах проведения военных операций, в пределах которых совершен террористический акт, решение о введении режима контртеррористической операции, в случаях, не требующих отлагательств, может принять должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области обороны, командир воинской части, либо командующий соединениями Вооружённых Сил Российской Федерации в зоне проведения военной операции, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обороны не принято иное решение. О таком решении незамедлительно уведомляются территориальные органы федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности и органы военной прокуратуры.

Должностные лица, указанные в части второй настоящей статьи, которым стало известно о принятии решения о введении режима контртеррористической операции, в срок, не превышающий 24 часов, принимают решение о подтверждении режима контртеррористической операции или о его отмене.».

5.2. В статье 15:

5.2.1. часть первую дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«В случаях, предусмотренных абзацами вторым и третьим, пресечение террористического акта осуществляется силами и средствами органов федеральной службы безопасности, а также создаваемой группировки сил и средств.»;

5.1.2. в части третьей после слов «а также подразделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» дополнить словами «и органов местного самоуправления».