

УДК 349.6

Кузнецова М.Ю.,

студентка

«ЧОУВО «Московский университет имени С.Ю. Витте»»

г. Красноярск

РЕЖИМЫ ВОЕННОГО И ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЙ: СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Аннотация: В статье описываются схожие и отличительные черты особенных административно-правовых режимов. В представленной статье произведен анализ действующего законодательства с целью выявления и удаление пробелов в нем. Автор уделяет внимание роли и месту Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии) в обеспечении режимов чрезвычайного и военного положений в Российской Федерации, а еще правовому статусу органов государственной власти, обеспечивающих соблюдение обозначенных режимов. Предпринята попытка предположить на примере современной России какие сравнительно определенные нормы обозначенных правовых режимов нуждаются в конкретизации.

Ключевые слова: чрезвычайное положение, военное положение, соблюдение специальных режимов.

Annotation: The article describes the similar and distinctive features of special administrative and legal regimes. The presented article analyzes the current legislation in order to identify and remove gaps in it. The author pays attention to the role and place of the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation (Rosgvardia) in ensuring the regimes of emergency and martial law in the Russian Federation, as well as the legal status of government bodies ensuring compliance with the designated regimes. An attempt has been made to

suggest, using the example of modern Russia, which comparatively certain norms of the designated legal regimes need to be specified.

Key words: *state of emergency, martial law, compliance with special regimes.*

В предоставленной статье рассмотрены особые административно-правовые режимы – чрезвычайного положения и военного положения. Актуальность предоставленной темы статьи обоснована тем, что правовое регулирование режимов чрезвычайного и военного положений содержат важную роль для прогрессивной России в связи с напряженной обстановкой в мире.

Следствием изучения считается формулирование выводов и услуг по улучшению законодательства, регламентирующего работу органов государственной власти, и их полномочия и компетенцию в период действия режимов чрезвычайного и военного положения. В настоящее время институт правовых режимов обширно применяется в правовой науке и практике. Под административно-правовым режимом понимается «определенный нормами административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления»¹. Трудности государственно-правового регулирования административно-правовых режимов на современном рубеже становления государства остаются раскрытыми и актуальными. Есть следующие основные виды административно-правовых режимов: административно-правовой режим чрезвычайного положения, регламентированный Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (в ред. от 03.07.2016); административно-правовой режим военного положения, регламентированный Федеральным конституционным законом от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» (в ред. от 01.07.2017 г.); иные административно-правовые

¹ Административное право России: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2010.

режимы: режим государственной границы, или пограничный режим; режим государственной тайны, установленный Законом РФ «О государственной тайне» от 21.07.1993 № 5485-1 (в ред. от 08.03.2015). Режимы чрезвычайного положения и военного положения в Конституции Российской Федерации именуется в качестве ведущих правовых режимов работы органов государственной власти. Подробнее рассмотрим эти административно-правовые режимы.

Для начала как полагается, нужно представить определение обозначенных режимов. В соответствии с современным федеральным законодательством, под чрезвычайным положением понимается «обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей»². Режим чрезвычайного положения – это «особый правовой режим работы органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, предполагающий установление отдельных ограничений прав и свобод людей, и организаций и возложение на них дополнительных обязанностей». Режим военного положения – это особый правовой режим, который вводится на территории Российской Федерации по указу президента с целью обеспечения безопасности конституционного строя, отражения угрозы или предотвращения ее наступления. В качестве особенностей этих режимов возможно отметить то, что в критериях их функционирования осуществляются: расширение полномочий государственных органов; законное ограничение прав граждан; наложение на граждан дополнительных обязанностей; установление повышенной ответственности за

² Шиенкова А.С. Особенности административно-правового регулирования режима чрезвычайной ситуации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2014. – № 11. – С. 311–312.

правонарушения³. Режимы чрезвычайного и военного положения характеризуются общими для них признаками, такими, как создание специальных органов управления, издание специальных нормативных правовых актов, использование усиленных мер охраны общественного порядка и обеспечения социальной защищенности, появление особых правоотношений⁴. Впрочем между ними существует принципиальное отличие, которое четко разделяет указанные особые правовые режимы. Этим принципиальным различием считается основания введения того или иного режима⁵. В законодательстве находится исчерпывающий список оснований введения каждого из обозначенных чрезвычайных правовых режимов, порядок их введения, механизмы обеспечения, особенности правового статуса граждан и организаций, полномочия органов государственной власти в области обеспечения указанных режимов, положения и специфика их функционирования в данный период⁶. Согласно Федеральному конституционному закону от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении», военное положение на территории Российской Федерации может вводиться при наличии агрессии или ее угрозы со стороны иностранного государства либо группы государств, что по своей сущности является внешней угрозой. «Агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН». Указ о введении военного положения устанавливает особый административно-правовой режим на конкретной территории, в рамках которого предусматривается временное ограничение установленных

³ Померлян А.Н. Режим особого положения как разновидность специального правового режима в правовом регулировании вооруженных конфликтов // Гуманитарные проблемы военного дела. – 2014. – № 1 (1). – С. 51–53.

⁴ Кунтуев Д.Б. Чрезвычайное правовое регулирование: понятие, признаки // Известия Алтайского государственного университета. – 2014. – № 2–2 (82). – С. 137–139.

⁵ Константинов А. В. К вопросу о правовом регулировании общественных отношений // Вестник науки и образования. – 2015. – № 9 (11). – С. 58–61.

⁶ Мещеряков А.Н. Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 3 (33). – С. 31.

конституционных прав граждан, возложение на них дополнительных обязанностей, а также особый порядок функционирования органов государственной и муниципальной власти⁷. То есть введение военного положения подразумевает не только использование ограничительных мер в отношении граждан, но и изменение полномочий органов государственной власти⁸.

В отличие от режима военного положения чрезвычайное положение, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», вводится при наличии обстоятельств, представляющих собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю России, которая возникла или может возникнуть внутри государства, другими словами, внутренняя угроза, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер⁹. К этим обстоятельствам закон относит:

а) «попытки насильственного изменения конституционного строя России, захвата власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, захват особо важных объектов или отдельных местностей» и пр., которые сопровождаются насильственными действиями, создающими непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) «чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных бедствий», которые повлекли или могут повлечь человеческие жертвы, нанести ущерб здоровью людей и природной среде, требующие проведения масштабных аварийных

⁷ Константинов А.В. К вопросу о правовом регулировании общественных отношений // Вестник науки и образования. – 2015. – № 9 (11). – С. 58.

⁸ Зиборов О.В. Статическое и динамическое проявления административноправового режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 1. – С. 16–21.

⁹ Константинов А.В. Специфика юридической природы правового режима в административном праве // Наука, техника и образование. – 2015. – № 11 (17). – С. 130.

спасательных и иных работ».

Таким образом, причинами для вступления правового режима чрезвычайного положения могут служить чрезвычайные обстоятельства так называемого внутригосударственного характера, собственно что и различает чрезвычайное положение от режима военного положения. Военное положение отличается от чрезвычайного не только по причинам введения режима, но и по размеру устанавливаемых правоограничений, глубине изменений в системе органов публичной администрации, характеру сил и средств, привлекаемых для поддержания режима. В критериях режима чрезвычайного положения органам государственной власти даются особенные возможности, которые нужны для нормализации сложившейся обстановки, восстановления законности и правопорядка, уничтожение обстоятельств, послуживших основанием для вступления обозначенного режима на соответствующей территории. Основным органом, осуществляющим координацию работы субъектов при объявлении чрезвычайных ситуаций, считается Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Данный орган считается федеральным органом исполнительной власти, полномочиями которого являются выработка и реализация государственной политики, нормативно-правовое регулирование, а также надзор и контроль в области гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций. В настоящее время в связи с образовавшейся напряженной политической ситуацией в мире вопрос вступления военного положения на территории Российской Федерации становится все более животрепещущим. Значимость представленной темы подтверждает тот факт, что Президент России В.В. Путин уделяет большое внимание задачам, связанным с административно-правовым регулированием и обеспечением чрезвычайных режимов в Российской Федерации. Об этом свидетельствуют указы Президента РФ от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» и от 30.09.2016 № 510

«О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации». На основании Указа от 05.04.2016 № 157 в России образован новый федеральный орган исполнительной власти путем преобразования внутренних войск МВД России в войска национальной гвардии, ставшие основными структурными единицами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия)¹⁰.

Анализ действующего нормативно-правового регулирования правовых режимов, в том числе режима военного положения, свидетельствует об их недостаточной проработанности. Так, в ходе анализа вышеназванных указов отслеживается дублирование функций обозначенных ведомств в рамках обеспечения безопасности личности, общества и страны, при появлении критерий и событий чрезвычайного характера, будь то обеспечение режима чрезвычайного или же военного положения, участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом, территориальной защите РФ, охране весомых государственных объектов и т. д. Еще необходимо сказать, что правовые нормы характеризуются значимой обобщенностью и неопределенностью, в связи с чем важна конкретизация их содержания. Например, Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 23.06.2016), руководствуясь в статье 1 понятиями «катастрофа», «стихийное бедствие», «Авария», не открывает содержания данных явлений. В данной связи, как считает А.С. Шиенкова, с которой я согласна, нужно законодательно зафиксировать эти понятия в статье 1 представленного закона. Также необходимо добавить, что ни в правовых актах, ни в трудах научных работников и специалистов в рассматриваемой области нет единообразного определения чрезвычайных обстоятельств¹¹, собственно что может привести к отсутствию однообразия в истолковании и применении норм чрезвычайного

¹⁰ Константинов А.В., Файзулин Е.Р. Административно-правовые аспекты режима военного положения в России: актуальные вопросы и тенденции // International Scientific Review. – 2016. – № 5 (15). – С. 87.

¹¹ Снеговой А.В. Правовые и организационные аспекты деятельности органов внутренних дел Российской Федерации при чрезвычайных обстоятельствах // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 2. – С. 61

положения. Следует отметить, что ряд известных прецедентов, связанных с вступлением режима чрезвычайного положения, а еще режима военного положения, демонстрирует наличие отдельных проблем в организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в зонах чрезвычайных ситуаций, в том числе в сферах управления, координации и взаимодействия. Это в первую очередь связано с наличием пробелов и коллизий в правовом регулировании полномочий органов публичной власти, не позволяющих действенно работать в складывающихся обстановках. Как отмечает А.Н. Мещеряков, при внедрении режима военного положения, как особого административно-правового режима, «данные трудности абсолютно недопустимы, и решаться они обязаны не по мере появления, а в условиях изучения правовых систем и моделирования ситуаций». В данной связи появилась надобность в совершенствовании полномочий органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения, конкретизации полномочий Президента в период действия режима военного положения и более детализированного разграничения полномочий между органами внутренних дел, ФСБ РФ, Минобороны РФ и др. В частности, в Федеральном конституционном законе «О военном положении» не содержатся конкретные полномочия органов государственной власти в условиях представленного правового режима. Не учитываются эти полномочия и в соответствующих положениях о федеральных министерствах.

О пробелах в законодательстве говорит еще то, что в Федеральном конституционном законе о военном положении (ч. 15 ст. 7) есть предписание о создании органов государственной цензуры, которое противоречит части 5 ст. 29 Конституции РФ о запрете цензуры. Думается, что данная коллизия обязана быть разрешена до введения обозначенного режима.

В заключение можно сделать следующие выводы. Важна конкретизация норм, регулирующих режимы военного положения и чрезвычайного

положения, в частности норм, включающих причины введения указанного режима; допустимость цензуры; полномочия и компетенцию органов государственной власти, а также полномочия Президента РФ в условиях режима военного положения. Данные вопросы должны найти дальнейшее развитие в федеральных подзаконных правовых актах, что устранил пробелы в правовом регулировании полномочий органов государственной власти, призванных организовывать обеспечение режима военного положения. В правовых актах следует уточнить понятие чрезвычайного положения, а также понятия таких явлений, как «катастрофа», «стихийное бедствие», «авария». Надо дать перечень мероприятий и функций, которыми должны наделяться органы внутренних дел в условиях режимов военного положения и чрезвычайного положения. С целью качественной подготовки государства к деятельности в условиях чрезвычайных обстоятельств, в том числе военного времени, важна преждевременная детальная разработка законодательства, регламентирующего деятельность государственных органов, общественных объединений и граждан в рассматриваемых условиях. Лишь только в этом случае административно-правовой режим будет применен максимально эффективно.

Использованные источники:

1. Административное право России: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2010.
2. Зиборов О.В. Статическое и динамическое проявления административно правового режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 1. – С. 16–21.
3. Константинов А.В. К вопросу о правовом регулировании общественных отношений // Вестник науки и образования. – 2015. – № 9 (11). – С. 58–61.
4. Константинов А.В. Специфика юридической природы правового

режима в административном праве // Наука, техника и образование. – 2015. – № 11 (17). – С. 130.

5. Константинов А.В., Файзулин Е.Р. Административно-правовые аспекты режима военного положения в России: актуальные вопросы и тенденции // International Scientific Review. – 2016. – № 5 (15). – С. 87.

6. Кунтуев Д.Б. Чрезвычайное правовое регулирование: понятие, признаки // Известия Алтайского государственного университета. – 2014. – № 2–2 (82). – С. 137–139.

7. Мещеряков А.Н. Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 3 (33). – С. 31.

8. Померлян А.Н. Режим особого положения как разновидность специального правового режима в правовом регулировании вооруженных конфликтов // Гуманитарные проблемы военного дела. – 2014. – № 1 (1). – С. 51–53.

9. Снеговой А.В. Правовые и организационные аспекты деятельности органов внутренних дел Российской Федерации при чрезвычайных обстоятельствах // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 2. – С. 61

10. Шиенкова А.С. Особенности административно-правового регулирования режима чрезвычайной ситуации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2014. – № 11. – С. 311–312.