

УДК 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-1-43-49

С.Н. Керамова, А.Р. Тагирова

Проблемы правового регулирования режимов чрезвычайного и военного положения в России

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; saida14@yandex.ru

В статье рассматриваются особые административно-правовые режимы – режим чрезвычайного положения и режим военного положения. Актуальность темы статьи обусловлена тем, что правовое регулирование режимов чрезвычайного и военного положения имеет большое значение для современной России в связи с напряженной обстановкой в мире. Особенностью этих режимов является то, что в условиях их функционирования осуществляется: расширение полномочий государственных органов; законное ограничение прав граждан; наложение на граждан дополнительных обязанностей; установление повышенной ответственности за правонарушения. В статье характеризуются общие и отличительные черты указанных режимов. Дается анализ действующего законодательства с целью выявления и устранения пробелов в нем. Авторы уделяют внимание месту и роли Федеральной службы войск национальной гвардии РФ (Росгвардии) в обеспечении режимов чрезвычайного и военного положения в России, а также правовому статусу государственных органов, обеспечивающих соблюдение указанных административных режимов. Сделана попытка показать на примере современной России, какие относительно определенные нормы указанных правовых режимов нуждаются в конкретизации. Результатом исследования является формулирование выводов и предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего деятельность государственных органов, их полномочия и компетенцию в период действия режимов чрезвычайного и военного положения.

Ключевые слова: *военное положение, чрезвычайное положение, правовое регулирование, полномочия, конкретизация, органы государственной власти, административно-правовой режим.*

В настоящее время институт правовых режимов широко используется в правовой науке и практике. Под административно-правовым режимом понимается «определённый нормами административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления» [1]. Вопросы государственно-правового регулирования административно-правовых режимов на современном этапе развития государства остаются открытыми и злободневными.

Существуют 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 12.03.2014); иные административно-правовые 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).

Конституция РФ в качестве основных правовых режимов деятельности органов государственной власти называет чрезвычайное положение и военное положение. Остановимся подробнее на рассмотрении этих административно-правовых режимов. В первую очередь как представляется, необходимо дать определение указанных режимов. Согласно современному федеральному законодательству, под чрезвычайным положением подразумевается «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, с. 312]. Режим чрезвычайного положения – это «особый правовой режим деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, допускающий установление отдельных ограничений прав и свобод граждан, 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 можно выделить то, что в условиях их функционирования осуществляются: расширение полномочий государственных органов; законное ограничение прав граждан; наложение на граждан дополнительных обязанностей; установление повышенной ответственности за правонарушения [3, с. 53].

Режимы чрезвычайного и военного положения характеризуются общими для них признаками, такими, как создание специальных органов управления, издание специальных нормативных правовых актов, применение усиленных мер охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, возникновение особых правоотношений [4, с. 138]. Однако между ними существует принципиальное отличие, которое четко разграничивает указанные особые правовые режимы. Таким принципиальным отличием являются основания введения того или иного режима [5, с. 59]. В законодательстве содержится исчерпывающий перечень 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 период [6, с. 31].

Согласно Федеральному конституционному закону от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении», военное положение на территории России 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 специальный административно-правовой режим на определенной территории, в рамках которого предусматривается временное ограничение установленных конституционных прав граждан, возложение на них дополнительных обязанностей, а также особый порядок функционирования органов государственной и муниципальной власти [7, с. 86]. То есть введение военного положения предполагает не только применение ограничительных мер в отношении граждан, но и изменение полномочий органов государственной власти [8, с. 18].

В отличие от режима военного положения чрезвычайное положение, согласно Федеральному конституционному закону 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 мер [9, с. 130]. К таким 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 аварийно-спасательных и других работ».

Таким образом, основаниями для введения правового режима чрезвычайного положения могут служить чрезвычайные обстоятельства так называемого внутрисубъективного характера, что и отличает чрезвычайное положение от режима военного положения. Военное положение отличается от чрезвычайного не только по основаниям введения режима, но и по объему устанавливаемых правоограничений, глубине изменений в системе органов публичной администрации, характеру сил и средств, привлекаемых для поддержания режима.

В условиях режима чрезвычайного положения органам государственной власти предоставляются особые полномочия, которые необходимы для нормализации сложившейся обстановки, восстановления законности и правопорядка, устранения обстоятельств, послуживших основанием для введения указанного режима на соответствующей территории. Основным органом, осуществляющим координацию деятельности субъектов при объявлении чрезвычайных ситуаций, является Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Этот орган является 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 настоящий момент в связи со сложившейся напряженной политической обстановкой в мире вопрос введения военного положения на территории Российской Федерации становится все более актуальным. Важность данной темы подтверждает тот факт, что Президент России В.В. Путин уделяет большое внимание вопросам, связанным с административно-правовым регулированием и обеспечением чрезвычайных режимов в России. 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, с. 87].

Анализ действующего нормативно-правового регулирования правовых режимов, в том числе режима военного положения, свидетельствует об их недостаточной проработанности. Так, в ходе анализа вышеназванных указов прослеживается дублирование функций указанных ведомств в рамках обеспечения безопасности личности, общества и государства, при возникновении условий и обстоятельств чрезвычайного характера, будь то обеспечение режима чрезвычайного или военного положения, участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом, территориальной обороне России, охране важных государственных объектов и т. д.

Также надо сказать, что принимаемые правовые нормы характеризуются значительной обобщенностью и неопределенностью, в связи с чем необходима конкретизация их содержания [11, с. 38]. 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), оперируя в статье 1 понятиями «катастрофа», «стихийное бедствие», «авария», не раскрывает содержания этих явлений. В этой связи, как считает А.С. Шиенкова, с которой мы солидарны, необходимо законодательно закрепить эти понятия в статье 1 данного закона [10, с. 3]. Надо также добавить, что ни в правовых актах, ни в трудах ученых и специалистов в рассматриваемой области нет единообразного определения чрезвычайных обстоятельств [12, с. 61], что может привести к отсутствию однообразия в толковании и применении норм чрезвычайного положения.

Следует отметить, что ряд известных фактов, связанных с введением режима чрезвычайного положения, а также режима военного положения, показывает 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 эффективно действовать в складывающихся ситуациях. Как отмечает А.Н. Мещеряков, при введении режима военного положения, как особого административно-правового режима, «данные проблемы совершенно недопустимы, и решаться они должны не по мере возникновения, а в условиях изучения правовых конструкций и моделирования ситуаций» [6, с. 31]. В этой связи возникла необходимость в совершенствовании полномочий органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения, конкретизации полномочий Президента в период действия режима военного положения и более детального разграничения полномочий между органами внутренних дел, ФСБ России, Минобороны России и др. В частности, в Федеральном конституционном законе «О военном положении» не содержатся конкретные полномочия органов государственной власти в условиях данного правового режима. Не предусматриваются эти полномочия и в соответствующих положениях о федеральных министерствах. Это значит, что в период военного положения, когда крайне важно оперативно решать возникающие задачи, органы государства будут заняты изучением законодательства, для того чтобы составлять проекты подзаконных нормативных правовых актов по вопросам своих полномочий в данном правовом режиме, их согласованию, подписанию и т. д. Разумеется, о качестве таких нормативных актов говорить не приходится. Иными словами, государственный механизм во времена кризиса должен действовать максимально оперативно, а для этого должны быть конкретизированы соответствующие нормы.

Отсутствие соответствующих полномочий у органов государства на этот период времени можно наблюдать на примере органов внутренних дел. В пункте 34 ст. 12 «Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 20.09.2016) говорится только об участии в обеспечении режимов военного положения и чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации

и в проведении мероприятий. Однако в нем не названо ни одно мероприятие, а также перечень функций, которыми должны наделяться органы внутренних дел в условиях режима военного положения и чрезвычайного положения, в силу чего данная норма нуждается в конкретизации.

Что касается ограничительных мер в отношении граждан, то надо подчеркнуть, что в Законе о военном положении установлено, что нормативные правовые акты, закрепляющие меры, связанные с введением временных ограничений, могут быть приняты как в период действия военного положения, так и до его введения. По мнению Э.К. Утяшова, целесообразно «разработать проекты нормативных правовых актов, которые согласовывались бы с действующим законодательством. В них должны содержаться относительно определенные правовые нормы, природа которых обусловлена невозможностью субъектом правотворчества охватить с исчерпывающей полнотой все многообразие жизненных ситуаций и обстоятельств социальной жизни в рамках режимов чрезвычайного положения и военного положения» [13, с. 14].

О пробелах в законодательстве свидетельствует также 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 эта коллизия должна быть разрешена до введения указанного режима.

В заключение можно сделать следующие выводы.

Необходима конкретизация норм, регулирующих режимы военного положения и чрезвычайного положения, в частности норм, включающих основания введения указанного режима; допустимость цензуры; полномочия и компетенцию органов государства, 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, необходима заблаговременная детальная разработка законодательства, регламентирующего деятельность государственных органов, общественных объединений и граждан в рассматриваемых условиях [14, с. 275]. Только в этом случае административно-правовой режим будет применен максимально эффективно.

Литература

1. Административное право России: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2010.
2. Шиенкова А.С. Особенности административно-правового регулирования режима чрезвычайной ситуации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2014. – № 11. – С. 311–312.
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. Мецгеряков А.Н. Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 3 (33). – С. 30–36.
7. Константинов А.В. К вопросу о правовом регулировании общественных отношений // Вестник науки и образования. – 2015. – № 9 (11). – С. 58–61.
8. Зиборов О.В. Статическое и динамическое проявления административно-правового 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. 129–131.
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. 84–87.
11. Утяшов Э.К. Принципы права и правовые режимы на примере правового режима военного положения // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 4. – С. 38–50.
12. Снеговой А.В. Правовые и организационные аспекты деятельности органов внутренних дел Российской Федерации при чрезвычайных обстоятельствах // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 2. – С. 61–65.
13. Утяшов Э.К. О необходимости конкретизации норм правового режима военного положения // Вопросы экономики и права. – 2015. – № 8. – С. 13–16.
14. Зиборов О.В. Современное чрезвычайное законодательство: чрезмерная жестокость или единственный способ навести порядок? // Общество и право. – 2014. – № 2 (48). – С. 272–275.

References

1. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik. – 2-e izd., pererab. i dop. / otv. red. L.L. Popov. – М.: Prospekt, 2010.
2. Shienkova A.S. Osobnosti administrativno-pravovogo regulirovaniya rezhima chrezvychainoi situatsii // Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki. – 2014. – № 11. – S. 311–312.
3. Pomerlyan A.N. Rezhim osobogo polozheniya kak raznovidnost' spetsial'nogo pravovogo rezhima v pravovom regulirovanii vooruzhennykh konfliktov // Gumanitarnye problemy voennogo dela. – 2014. – № 1 (1). – S. 51–53.
4. Kuntuev D.B. Chrezvychainoe pravovoe regulirovanie: ponyatie, priznaki // Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2014. – № 2-2 (82). – S. 137–139.
5. Konstantinov A.V. K voprosu o pravovom regulirovanii obshchestvennykh otноshenii // Vestnik nauki i obrazovaniya. – 2015. – № 9 (11). – S. 58–61.
6. Meshcheryakov A.N. Polnomochiya vysshego dolzhnostnogo litsa sub"ekta Rossiiskoi Federatsii v oblasti obespecheniya rezhima voennogo polozheniya // Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika. – 2015. – № 3 (33). – S. 30–36.
7. Konstantinov A.V. K voprosu o pravovom regulirovanii obshchestvennykh otноshenii // Vestnik nauki i obrazovaniya. – 2015. – № 9 (11). – S. 58–61.
8. Ziborov O.V. Stichesкое i dinamicheskoe proyavleniya administrativno-pravovogo rezhima voennogo polozheniya // Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika. – 2015. – № 1. – S. 16–21.

9. *Konstantinov A.V.* Spetsifika yuridicheskoi prirody pravovogo rezhima v administrativnom prave // *Nauka, tekhnika i obrazovaniya*. – 2015. – № 11 (17). – S. 129–131.

10. *Konstantinov A.V., Faizulin E.R.* Administrativno-pravovye aspekty rezhima voennogo polozheniya v Rossii: aktual'nye voprosy i tendentsii // *International Scientific Review*. – 2016. – № 5 (15). – S. 84–87.

11. *Utyashov E.K.* Printsipy prava i pravovye rezhimy na primere pravovogo rezhima voennogo polozheniya // *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost'*. – 2016. – № 4. – S. 38–50.

12. *Snegovoi A.V.* Pravovye i organizatsionnye aspekty deyatelnosti organov vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii pri chrezvychainykh obstoyatel'stvakh // *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii*. – 2014. – № 2. – S. 61–65.

13. *Utyashov E.K.* O neobkhodimosti konkretizatsii norm pravovogo rezhima voennogo polozheniya // *Voprosy ekonomiki i prava*. – 2015. – № 8. – S. 13–16.

14. *Ziborov O.V.* Sovremennoe chrezvychainoe zakonodatel'stvo: chrezmernaya zhestokost' ili edinstvennyi sposob navesti poryadok? // *Obshchestvo i pravo*. – 2014. – № 2 (48). – S. 272–275.

Поступила в редакцию 19 ноября 2016 г.

UDC 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-1-43-49

Problems of legal regulation of emergency and martial law in Russia

S.N. Keramova, A.R. Tagirova

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43a; saida14@yandex.ru

This article considers the special legal and administrative regimes – the State of emergency and martial law regime. Relevance of the topic is due to the fact that the legal regulation of states of emergency or martial law regimes is of great importance for modern Russia in connection with the tense situation in the world. Features of these modes are they carry out extending the power of the public authorities; legal restriction of citizens' rights; imposition of additional duties to citizens; establishing increased liability for the offence. The article characterizes common and distinctive features of these regimes and gives analysis of current legislation in order to identify and address the gaps in it.

The authors pay attention to the place and role of National Guard troops, Federal service of the Russian Federation in ensuring the state of emergency or martial law regimes in Russia, as well as the legal status of public bodies ensuring these administrative regimes. The authors show on the example of contemporary Russia, which relatively certain rules of these legal regimes need concretisation. The result of the research is drawing conclusions and proposals on perfection of legislation regulating the activities of public authorities, their powers and competence during the regimes of States of emergency and martial law.

Keywords: martial law, state of emergency, legal regulation, specification of powers, public authorities, administrative law regime.

Received 19 November, 2016