

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ТОМСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)  
Юридический институт  
Кафедра теории и истории государства и права, административного права  
Магистратура

УДК 342.9

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК  
Руководитель ООП  
д.ю.н., профессор  
\_\_\_\_\_ С.А. Старостин  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

РЕЖИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ КАК СПЕЦИАЛЬНЫЙ  
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕЖИМ

По направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция направленность (профиль)  
«Правовое регулирование организации и прохождения государственной и муниципальной  
службы»

Зотева Мария Владимировна

Руководитель ВКР  
кан. юр. наук, доцент  
\_\_\_\_\_ А.А. Трынченков  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

Автор работы  
Студент группы № 061981  
\_\_\_\_\_ М.В. Зотева  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ТОМСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)  
Юридический институт  
Кафедра теории и истории государства и права, административного права  
Магистратура

УДК 342.9

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК  
Руководитель ООП  
д.ю.н., профессор  
\_\_\_\_\_ С.А. Старостин  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

РЕЖИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ КАК СПЕЦИАЛЬНЫЙ  
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕЖИМ

По направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция направленность (профиль)  
«Правовое регулирование организации и прохождения государственной и муниципальной  
службы»

Зотева Мария Владимировна

Руководитель ВКР  
кан. юр. наук, доцент  
\_\_\_\_\_ А.А. Трынченков  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

Автор работы  
Студент группы № 061981  
\_\_\_\_\_ М.В. Зотева  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Перечень условных обозначений, символов, сокращений, терминов....	3
Введение.....	4
1. Понятие, содержание и классификация специальных административно-правовых режимов.....	7
1.1 Понятие специальных административно-правовых режимов.....	7
1.2 Содержание специальных административно-правовых режимов...	13
1.3 Классификация специальных административно-правовых режимов.....	25
2. Понятие, сущность и особенности административно-правового режима чрезвычайных ситуаций.....	29
2.1 Общая характеристика режима чрезвычайной ситуации.....	29
2.2 Содержание и особенности режима чрезвычайной ситуации.....	41
3. Обеспечение административно-правового режима чрезвычайной ситуации.....	63
3.1 Силы и средства обеспечения административно-правового режима чрезвычайной ситуации.....	63
3.2 Административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.....	80
Заключение.....	88
Список использованной литературы.....	91

## **Перечень условных обозначений, символов, сокращений, терминов**

Конституция Российской Федерации – Конституция РФ.

Российская Федерация – РФ.

Президент Российской Федерации – Президент РФ.

Режим закрытого административно-территориального образования – РЗАТО.

Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» – ФКЗ «О военном положении».

Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» – ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ – КоАП РФ.

Министерство внутренних дел – МВД.

Сотрудники патрульно-постовой службы – сотрудники ППС.

Другие – др.

И так далее – и т.д.

## Введение

**Актуальность темы исследования** обуславливается, во-первых, пониманием того обстоятельства, что система государственного управления не в состоянии решить возложенные на нее задачи при возникновении чрезвычайных ситуаций социального, природного и техногенного характера без использования специальных административных режимов, одним из которых выступает режим чрезвычайного положения. В условиях изменения климата на планете все чаще стали наблюдаться различные природные катаклизмы (наводнения, грязевые сели, лавины, лесные пожары и т.д.), происходят техногенные аварии.

Во-вторых, в развитие положений Конституции Российской Федерации (далее – Конституции РФ) был принят специальный федеральный закон, который предусматривает основания, условия и порядок введения режима чрезвычайной ситуации, перечень используемых средств и методов его обеспечения и т.д. В то же время, к сожалению, не все аспекты деятельности в рамках данного специального административно-правового режима нашли свое надлежащее законодательное регулирование.

В-третьих, введение режима чрезвычайного положения сопровождается существенным ограничением прав граждан, организаций, возложением на них дополнительных обязанностей, перестраивание деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В данных условиях важно не допустить неправомерные нарушения прав граждан, оградить их необоснованного вмешательства со стороны уполномоченных органов власти. Одновременно не допускается игнорирование и невыполнение гражданами, организациями требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, что может повлечь за собой применение к виновным лицам мер административной ответственности.

**Объектом исследования** следует признать общественные отношения, складывающиеся при административно-правовом режиме чрезвычайных ситуаций.

**Предметом исследования** являются нормы законодательства, закрепляющие особенности административно-правового режима чрезвычайной ситуации, доктринальные разработки, материалы судебной практики.

**Цель проведенного исследования** состоит в изучении особенностей режима чрезвычайной ситуации как специального административного режима, выявлении проблем правового регулирования и разработке конкретных предложений по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство.

Поставленная цель исследования предполагает необходимость достижения следующих **задач**:

- 1) рассмотреть понятие специальных административно-правовых режимов;
- 2) исследовать содержание специальных административно-правовых режимов;
- 3) провести классификацию специальных административно-правовых режимов;
- 4) дать общую характеристику режима чрезвычайной ситуации;
- 5) определить содержание и особенности режима чрезвычайной ситуации;
- 6) выявить силы и средства обеспечения административно-правового режима чрезвычайной ситуации;
- 7) охарактеризовать административную ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

**Методологическая основа исследования.** В ходе написания исследования применялись методы системного, сравнительно-правового,

формально-юридического, исторического, комплексного, статистического анализа.

**Теоретическая значимость** исследования обуславливается тем обстоятельством, что в нем анализируются основные недостатки правового регулирования режима чрезвычайной ситуации с учетом изучения административной и судебной практики.

**Практическая значимость** проведенного исследования заключается в возможности использования исследования как дополнительный материал в процессе изучения курса «Административное право».

**Нормативную основу исследования** составили Конституция, федеральные конституционные законы, иные федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты.

**Эмпирической основой работы** послужили Постановления и Определения Конституционного Суда РФ, материалы судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и иных судов.

**Степень научной разработанности.** Тема, посвященная рассмотрению чрезвычайной ситуации как разновидности специального административно-правового режима, является одной из самых актуальных в научной литературе. Теоретическую основу исследования составили работы следующих авторов: С.А. Андреев, А.А. Балтовский, Ю.Ю. Басова, Д.Н. Бахрах, Г.С. Беляева, С.А. Буткевич, А.И. Воскобеев, А.Л. Вострокнутов, Ю.М. Козлов, Л.С. Комовкина, А.В. Кропачева, А.В. Лезбинев, Н.И. Матузов, А.В. Малько, Н.В. Полякова, Л.Л. Попов, В.И. Радченко, А.В. Шевцов и других исследователей.

**Структурно** работа включает в себя введение, три главы, заключение, а также список использованной литературы.

# 1. Понятие, содержание и классификация специальных административно-правовых режимов

## 1.1 Понятие специальных административно-правовых режимов

Прежде чем перейти к рассмотрению специальных административно-правовых режимов, необходимо определиться с пониманием сущности и содержанием категории правовой режим.

Под режимом следует понимать распорядок дел, действий. Правовой режим выражает степень жесткости юридического регулирования, наличия известных ограничений или льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности. Правовой режим в теории права определяется учеными по-разному. В частности, Д.Н. Бахрах определяет правовой режим как систему норм права, которая регулирует деятельность, отношения между людьми по поводу определенных объектов<sup>1</sup>.

Н.И. Матузова и А.В. Малько придерживаются позиции, что правовой режим представляет собой особый порядок регулирования, включающий в себя различные правовые средства и приемы, оказывающее влияние на социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права<sup>2</sup>.

По мнению С.С. Алексеева, правовой режим является порядком урегулирования, выражающимся в комплексе средств права, которые образуют особенное сочетание взаимодействующих меж собой запретов, дозволений, а также позитивных обязательств<sup>3</sup>.

Рядом исследователей высказывается также точка зрения, что правовой режим выступает результатом регулирующего воздействия на общественные отношения систем (определенного набора) юридических средств, присущих

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 279.

<sup>2</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия вузов. Правоведение. 1996. № 1. С. 17-18.

<sup>3</sup> Административное право / ред. Л.Л. Попов. - М.: Юристъ; Издание 2-е, 2017. С.520.



конкретной отрасли права и обеспечивающих нормальное функционирование данного комплекса общественных отношений<sup>4</sup>.

Основное предназначение введения правового режима заключается в регулировании и обеспечении общественных отношений. Как верно пишет Г.С. Беляева, правовой режим является системой, представляющей собой совокупность различных явлений, призванных обеспечить достижение целей правового регулирования (в т. ч. беспрепятственную реализацию интересов субъектов права)<sup>5</sup>. Таким образом, институт правового режима является особым способом правового воздействия на общественные отношения.

С.А. Комаров говорит о правовом воздействии как о результативном, нормативно-организационном влиянии на общественные отношения специальной системы как собственно правовых средств, так и иных явлений права<sup>6</sup>.

Полностью отождествлять правовой режим с правовым регулированием неоправданно, но наличие между ними взаимосвязи нельзя исключать. Механизм правового воздействия включает в себя механизм правового регулирования и воздействие других правовых явлений, среди которых можно назвать правосознание, правовую грамотность, правовое просвещение, правовую культуру, правовые принципы и универсальные правила поведения, правотворческий процесс и его основную разновидность – законодательный процесс. Перечисленные элементы механизма правового воздействия осуществляют непосредственное воздействие на формы реализации функций права.

Регулирование – это часть воздействия, имеющая собственно юридический характер и осуществляющая основную (регулятивную) функцию права. Однако помимо непосредственного регулирования право

---

<sup>4</sup> Горленко В.А. Режим правового регулирования (теоретико-прикладной аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 5.

<sup>5</sup> Беляева Г.С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5. С. 26-31.

<sup>6</sup> Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник. 7-е изд. СПб.: Питер, 2006. С. 413.

оказывает воздействие также на общественные отношения и на общественное сознание еще по двум каналам:

- а) информационному;
- б) ценностно-ориентационному.

Рядом исследователей отмечается, что регулятивная функция правового воздействия, заключающаяся в организации и упорядочивании общественных отношений, в результате чего они приобретают свойства правоотношений, является одним из ключевых аспектов государственного управления<sup>7</sup>. Именно посредством реализации регулятивной функции государство осуществляет поддержание и нормальное развитие общественных отношений, поддерживает взаимодействие с гражданами, юридическими лицами.

В правовом воздействии выделяют также правоприменительную сферу, направленную на реализацию и обеспечение прав, законных интересов и обязанностей субъектами правоотношений.

Однако, одного закрепления в законодательстве регулятивных правовых норм недостаточно. Необходимо, чтобы они неукоснительно исполнялись и соблюдались всеми без исключения участниками правоотношений, на которых они воздействуют. Регулятивная функция права должна также поддерживаться уполномоченными органами власти и их должностными лицами, в обязанности которых входит осуществление контрольно-надзорной деятельности за соблюдением правовых предписаний.

Отдельной разновидностью правовых режимов выступают административно-правовые режимы.

---

<sup>7</sup> Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗИСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018. С. 78.

Выделяются две основные группы «административно - правовых режимов: общие административно-правовые режимы и специальные административно – правовые режимы»<sup>8</sup>.

Общими административно-правовыми режимами являются относительно стабильные правовые состояния, которые не подлежат ограничению временными рамками. Задачами таких режимов выступает обеспечение сохранности какого - либо отдельного объекта или территории, нормального функционирования органов государственной власти, организаций и предприятий, а также обеспечение общественной безопасности и правопорядка. Общие режимы продолжают функционировать постоянно, независимо от каких - либо экстраординарных событий и действий. К таким режимам можно отнести: режим противодействия экстремизму, режим закрытого административно - территориального образования (далее – РЗАТО), режим оборота оружия, пропускной режим, пограничный режим и др.

Специальный административно-правовой режим является одной из процедур, применяемых в рамках общего государственного управления. Наиболее распространенной является классификация целей государственного управления в зависимости от содержания управленческой деятельности:

– социально-экономические цели, то есть упорядочение общественной жизни и удовлетворение публичных интересов, достижение экономического благополучия, создание и поддержание на заданном уровне определенных экономических отношений;

– политические цели, то есть создание условий для вовлечения в управление различных политических структур государства, создание и стабилизация определенных политических процессов в государстве и обществе;

---

<sup>8</sup> Балтовский А.А. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях действия экстраординарных административно-правовых режимов: дис... канд. юрид. Наук. Саратов, 2005. С.164.

– обеспечительные цели, то есть обеспечение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности в обществе, общественного порядка, защита от влияния деструктивных сил и т. д.;

– организационно-правовые цели, то есть формирование правовой системы, при которой способны реализоваться основные функции государства, возможность решать поставленные задачи с помощью механизма правового регулирования.

В соответствии с вышеперечисленными положениями формируется главная цель государственного управления - совершенствование данной системы управления, преобразование и сохранение качественных характеристик, которые, в свою очередь, призваны обеспечить оптимальную организацию и реализацию процессов, происходящих между субъектом и объектом управления.

Установление специального административно-правового режима связывается с необходимостью обеспечения публичных интересов. Можно сформулировать следующие сущностные признаки и характеристики публичных интересов:

- 1) непосредственным образом связаны с общественными интересами;
- 2) носят групповой характер;
- 3) обладателями публичных интересов выступают не граждане и юридические лица, а публичные образования в лице государства, органов государственной и муниципальной власти;
- 4) государство осуществляет охрану публичных интересов посредством нормативно-правового регулирования.

В ряде нормативных правовых актов можно встретить смежное понятие «национальные интересы». В частности, в п. 6 Указа Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской

Федерации»<sup>9</sup> под национальными интересами Российской Федерации понимаются объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития.

Основное предназначение специальных административно-правовых режимов заключается в обеспечении общественной безопасности, не допущении причинения вреда жизни и здоровью граждан, причинению вреда их имуществу и имуществу организаций, сохранении территориальной целостности, независимости государства в случае появления внешних и внутренних угроз и т.д.

О.В. Зиборов придерживается мнения, что особый административно-правовой режим влечет за собой перестройку государственного управленческого аппарата, предполагающего изменение полномочий органов власти, а также введение в действие значительных ограничительных мер в стране или отдельной ее местности для устранения обстоятельств, послуживших основанием для их введения<sup>10</sup>.

В качестве соответствующих оснований для введения специальных административно-правовых режимов выступают не любые ситуации, а только те, которые носят экстраординарный характер социального и природно-техногенного характера.

Административно-правовой режим следует рассматривать в качестве особого правового инструментария, включающего в себя совокупность различных административно-правовых средств и сил, позволяющего обеспечивать надлежащее развитие общественных отношений для удовлетворения интересов субъектов права.

Ввиду особенностей административно-правовых методов регулирования можно говорить о неравном правовом положении субъектов

---

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

<sup>10</sup> Зиборов О.В. Статическое и динамическое проявления административно-правового режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 1. С. 16-21.

правоотношений, где, с одной стороны, имеются уполномоченные органы государственной и муниципальной власти, призванные обеспечивать выполнение специального административно правового режима соответствующими административными силами и средствами, а, с другой стороны, граждане, организации, иные участники правоотношений, на которых возлагаются обязанности по соблюдению данного режима, не нарушению его предписаний и установлений.

Право введения специальных административно-правовых режимов делегировано исключительно государству в лице уполномоченных органов власти.

Подводя итог, нельзя не отметить важность административно-правового режима, который входит в одну из специфических черт института административного права.

Каждое государство за период своего существования сталкивается с ситуациями, которые несут угрозу ему и обществу. Это могут быть различные чрезвычайные ситуации природного, социального и техногенного характера. Например, стихийные бедствия, терроризм, авария с выбросом в атмосферу опасных химических веществ и т. п. Каждая из перечисленных чрезвычайных ситуаций несет в себе угрозу для общества и государства, в связи с этим требуется государственное регулирование.

## **1.2 Содержание специальных административно-правовых режимов**

Содержания специальных административно-правовых режимов образуют следующие элементы:

- 1) целевое назначение;
- 2) принципы административно-правовых режимов;
- 3) общественные отношения (объект), регулируемые режимом;
- 4) административно-правовой статус субъектов режима;
- 5) средства обеспечения режима.

Итак, общая цель практически всех специальных административно-правовых режимов состоит в предупреждении правонарушений, недопущении или минимизации наступления негативных последствий, которые могут причинить вред жизни и здоровью граждан, собственности, общественной безопасности и общественному порядку, государственным интересам.

Можно выделить три основные цели введения таких режимов:

- 1) нейтрализация внутренних и внешних угроз охраняемым интересам личности, общества, государства;
- 2) нормализация обстановки, создание необходимых условий для функционирования субъектов исполнительной власти;
- 3) реализации прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Каждому специальному административно-правовому режиму присущи следующие особенности:

- 1) тщательным образом регламентирован нормами действующего законодательства, например, в части оснований введения и прекращения;
- 2) носит временный характер до исчезновения тех причин и условий, послуживших основанием его введения;
- 3) перечень субъектов, уполномоченных вводить административно-правовой режим строго ограничен;
- 4) решение о введении специального административно-правового режима является обязательным для исполнения всеми органами государственной и муниципальной власти и их должностными лицами, гражданами, организациями;
- 5) специальный административно-правовой режим связан с ограничением конституционных прав и свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц на период его действия.

В то же время каждый специальный административно-правовой режим характеризуется наличием особых целей, а также содержанием. Так, под

военным положением согласно ч. 1 ст. 1 Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении»<sup>11</sup> (далее – ФКЗ «О военном положении») понимается 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. Можно сформулировать следующие существенные признаки военного положения:

- признается особым правовым режимом;
- может быть введено как на все территории страны, так и в отдельных местностях;
- правом введения военного режима наделен Президент РФ;
- основанием введения военного режима ФКЗ «О военном положении» называет агрессию против Российской Федерации.

Среди иных особенностей режима военного положения также выделяются:

- полномочия по обеспечению обороны страны и безопасности государства могут быть переданы органам военного управления (военному командованию);
- возложение дополнительных обязанностей на граждан;
- полномочия, делегированные специальным органам военного управления (военного командования) носят чрезвычайный характер;
- усиливается юридическая ответственность за совершение определенных правонарушений<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ, 04.02.2002, № 5, ст. 375.

<sup>12</sup> Буткевич С.А. Правовой режим военного положения (сравнительный анализ законодательства России и Украины) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2015. № 2. С. 13-17.



Цель введения военного положения, исходя из содержания ч. 2 ст. 1 ФКЗ «О военном положении», является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

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.

По мнению ряда исследователей, введение режима военного положения влечет за собой мобилизацию материальных, управленческих, социальных, трудовых ресурсов; организации необходимой военной инфраструктуры для отражения агрессии; переводу экономики на условия работы для обеспечения государственных и общественных нужд; повышение уровня взаимодействия всех уровне государственной власти<sup>13</sup>.

Наряду с термином «военное положение» в научной литературе рядом авторов используется смежное понятие «боевая обстановка». Так, В.А. Владимиров под боевой обстановкой понимает положение, характеризующееся непосредственным соприкосновением военной части с противником, либо осуществление подготовки к выполнению боевого задания, как во время войны, так и в мирное время<sup>14</sup>. Аналогичного мнения придерживается Н.П. Смирнова, которая под боевой обстановкой понимает особое сложившееся положение, характеризующееся соприкосновением воинского подразделения с противником, и имеющее место как в военное, так и в мирное время. В последнем случае боевая обстановка имеет место

---

<sup>13</sup> Буткевич С.А., Евсюкова Я.И. Международное сотрудничество в контексте чрезвычайных ситуаций военного характера // Международное сотрудничество органов внутренних дел с правоохранительными органами зарубежных стран: проблемы теории и практики: материалы круглого стола. Днепропетровск, 2010. С. 38-42.

<sup>14</sup> Владимиров В.А. Советское уголовное право. Часть Особенная. - М.: Юридическая литература, 1979. С. 533.

при проведении режима контртеррористических операций, связанных с необходимостью уничтожения террористов, освобождения заложников<sup>15</sup>.

Т.В. Вербицкая утверждает об идентичности понятий «боевая обстановка» и «военное положение». Вне зависимости от введения режима военного положения в стране складывается боевая обстановка, связанная с агрессией воинских формирований иностранного государства или группы государств<sup>16</sup>.

Специальные административно-правовые режимы основываются на определенных принципах, которые устанавливают основу их построения, определяя содержание деятельности уполномоченных органов власти, затрагивая права и интересы иных участников данных правоотношений.

Принципы пронизывают собой все специальные административно-правовые режимы и способствуют, в конечном счете, обеспечению и реализации их целей и задач.

Принципы представляют собой основополагающие начала, определяют содержание и суть правового режима. Принципы выступают своеобразными постулатами, исходными началами, которые позволяют уяснить и понять содержание административно-правовых режимов.

Предназначение принципов административно-правовых режимов заключается в следующем:

- 1) способствуют отражению сущности того или иного специального административно-правового режима;
- 2) направлены на формирование качественных особенностей административно-правового режима;
- 3) очерчивают пределы деятельности органов власти;
- 4) являются гарантом законности при введении правового режима.

---

<sup>15</sup> Смирнова Н.П. Актуальные проблемы уголовной ответственности военнослужащих // Ученые записки юридического факультета. Выпуск 2: Актуальные проблемы юриспруденции в условиях становления правовой системы России. - СПб.: Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов, 1997. С. 97-99.

<sup>16</sup> Вербицкая Т.В. Режим военного положения и боевой обстановки в рамках конституционного права // Юридический вестник молодых ученых. 2016. № 3. С. 45-52.

Среди таких принципов на первом месте стоит обеспечение законности, что означает обеспечение деятельности уполномоченных органов государственной и муниципальной власти, их должностных лиц, граждан, организаций в рамках введения и реализации специальных административно-правовых режимов действовать в соответствии с положениями законов.

Принцип гласности означает доведение до всех граждан информации и сведений о введении специального административно-правового режима. Действующим законодательством закрепляется также специальная процедура принятия нормативных правовых актов, которыми вводятся некоторые виды специальных административно-правовых режимов (например, военного или чрезвычайного положения). Принцип гласности применительно к режиму закрытого административно-территориального образования проявляется в том, что граждане, проживающие, работающие и вновь прибывающие в закрытое административно-территориальное образование, должны быть ознакомлены с условиями особого режима и ответственностью за его нарушение.

Одним из важнейших принципов административно-правовых режимов следует назвать минимизацию ограничения прав и свобод граждан, адекватность и соразмерность применяемых в рамках специальных административно-правовых режимов мер.

В случае допущенных нарушений закона виновные лица подлежат ответственности.

Объектами специальных административно-правовых режимов являются обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, их поддержание и укрепление в особых условиях.

Сегодняшний этап социально-экономического развития России в большой степени зависит от обеспечения государством стабильности общественных отношений, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, интересов бизнес-сообщества. В этой связи охрана

правопорядка в стране выступает одной из основных и приоритетных направлений деятельности государства, что во многом достигается за счет системы государственного принуждения, являющейся необходимой предпосылкой для принуждения граждан к законопослушному поведению. В тоже время осуществляемые в процессе государственного принуждения действия и процедуры также могут иметь негативный характер для поднадзорных субъектов, ущемлять их права и законные интересы. Поэтому важным является нормативно-правовая регламентация применения мер государственного принуждения в части недопущения произвола правоприменительных органов.

Нормами действующего законодательства не только закрепляются права и свободы, но и предусматриваются формы и способы их охраны и защиты.

Согласно п. 1 ст. 17 Конституции РФ в РФ гарантируются и признаются права и свободы человека и гражданина согласно нормам и общепризнанным принципам международного права и в согласовании с российской конституцией.

Важно подчеркнуть, что трудно провести четкое разграничение между понятиями «свобода» и «право», но в терминологическом понимании различие сложилось исторически. Многие научные исследователи придерживаются такой позиции. М.В. Саудаханов, С.А. Егоров отмечают в собственных исследованиях, что дефиниция «право» определяет определенные действия человека (к примеру, право быть избранным или избирать), а дефиниция «свобода» подчеркивает более обширные возможности выбора гражданина, не ограничивая его конкретного результата (свобода вероисповедания, совести и пр.<sup>17</sup>).

---

<sup>17</sup> Саудаханов М.В., Егоров С.А. О некоторых проблемах определения места права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательством в системе конституционных прав и свобод Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2014. №2. С. 51-60.

Другие ученые не видят особых различий в терминологическом понимании исследуемых понятий. К примеру, Н.К. Краснослободцева пишет о том, что свобода и право представляют собой признанную юридическими нормами возможность человека избирать меру и вид собственного поведения как гражданина и личности государства<sup>18</sup>.

В современной юридической литературе конституционные права и свободы человека и гражданина принято классифицировать на следующие группы:

- личные свободы и права;
- социально-экономические свободы и права;
- политические свободы и права;
- духовные (культурные) права.

Личные права и свободы человека образуют основу правового статуса личности, на основе которых развиваются и реализуются все иные права и свободы. Не случайно, личные права и свободы первыми раскрываются в гл. 2 Конституции РФ.

Личные права и свободы человека и гражданина как разновидность прав и свобод человека характеризуются следующими сущностными особенностями и характеристиками:

- носят неотчуждаемый характер;
- не имеют материальной и денежной оценки;
- неразрывным образом связаны с личностью их носителя;
- по своему содержанию и предназначению обеспечивают непосредственное существование самой личности.

Право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции). К основным элементам общего принципа неприкосновенности личности, относят: физическую неприкосновенность; психическую неприкосновенность; нравственную неприкосновенность – честь и

---

<sup>18</sup> Краснослободцева Н.К. Соотношение понятий «Свобода» и «Права» человека // Ленинградский юридический журнал. 2014. №4 (38). С. 75-82.

достоинство; духовную неприкосновенность; половую неприкосновенность; индивидуально личную свободу; личную безопасность; право свободного передвижения и выбора занятий; возможность свободно располагать собой. И.А. Фаст рассматривает личную неприкосновенность с широкой точки зрения, с одной стороны, предлагая рассматривать ее, как гарантию от преступных посягательств, а с другой, как защиту от неправомерных арестов и задержаний<sup>19</sup>.

С нашей точки зрения выделяется позиция В. Н. Благодарной, за счет своих составляющих элементов неприкосновенности личности:

– физическая неприкосновенность, которая создается благодаря тому, что государство создает условия, включающие в себя пресечение и наказуемость каких-либо посягательств на жизнь, здоровье, телесную неприкосновенность, свободу физической активности, как со стороны государства, так и со стороны отдельных граждан;

– нравственная неприкосновенность, основными элементами защиты которой можно выделить честь и достоинство, деловая репутация, нравственная свобода личности;

– психическая неприкосновенность, благополучие которой достигается путем нормального и сбалансированного развития психических процессов человека;

– индивидуальная свобода и личная безопасность, заключающаяся в возможности располагать собой и свободным временем, самому определять место своего пребывания, а также совершать любые законные действия и не подвергаться незаконному ограничению в правах<sup>20</sup>.

С учетом изложенного, полагаем, что право на неприкосновенность личности - это такое гарантированное государством состояние человека, при

---

<sup>19</sup> Фаст И.А. Право на личную неприкосновенность в гражданском законодательстве // Власть Закона. 2018. № 2. С. 226 - 234.

<sup>20</sup> Благодарная В.Н. Реализация конституционного права на неприкосновенность личности при заключении человека под стражу: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. С. 14.

котором его психофизическая целостность и автономия личности свободны от принуждения.

Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени закреплено ст. 23 Конституции РФ. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

Ограничения прав личности, применяемые в условиях чрезвычайного положения, являются дополнительными по отношению к уже существующим ограничениям; позволяют государственным органам восстановить конституционный правопорядок и защитить конституционный строй.

Для реализации целей административно-правовых режимов допускается ограничение прав и свобод граждан, но лишь в пределах, прописанных в законе.

Ч. 3 ст. 55 Конституции РФ установлено, что ограничение допускается лишь в мере, необходимой для защиты прав и интересов, нравственности и конституционного строя, здоровья, обеспечения обороны и безопасности государства, могут ограничиваться права и свободы гражданина. В научных изысканиях А.А. Подмарева отмечается, что такие ограничения могут быть введены и в отношении населения, и в отношении отдельных категорий лиц, которыми, в свою очередь являются военнослужащие<sup>21</sup>.

Не смотря на имеющиеся негативные ограничения для субъектов права, меры ограничения по своей сущности имеют позитивные цели применения конкретных мер реагирования на противоправные деяния. Это является оправданным как с точки зрения проведения государственной политики в сфере обеспечения прав и свобод граждан, так и с позиции, согласно которой ограничение представляет собой не реакцию на

---

<sup>21</sup> Подмарев А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: определение конституционного понятия // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2014. №2. С. 9-17.

определенные обстоятельства, которые не зависят от воли субъектов права. Сущность ограничения проявляется в деятельности уполномоченных органов исполнительной власти и должностных лиц, которые в процессе возложенных на них функций и обязанностей осуществляют непосредственное властно-обязывающее воздействие от имени государства на правоотношения как негативного, так и позитивного характера.

Согласимся с позицией А.М. Шаганян, что ограничение прав и свобод должно соответствовать следующим основным принципам: целесообразности введения; законности применения; единства целей и задач; дифференцированности<sup>22</sup>. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30.10.2003 г. № 15-П<sup>23</sup> подчеркнул, что при ограничении прав и свобод принимаются во внимание публичные интересы государства, но они не должны носить безграничный и произвольный характер, а соответствовать принципам справедливости, адекватности, соразмерности.

Общая и конечная цель любого ограничения прав граждан — обеспечение надлежащего баланса интересов гражданина, государства и общества<sup>24</sup>.

В то же время не все права граждан могут быть ограничены в условиях введения режима военной и чрезвычайной ситуации.

Частная жизнь является широкой концепцией, включающей в себя, помимо прочего, право на установление и развитие отношений между людьми. Понятие «частная жизнь» емкая категория, которая охватывает как физическую, так и моральную сторону жизни индивида. Понятие «частная

---

<sup>22</sup> Шаганян А.М. К вопросу о принципах ограничения прав и свобод человека и гражданина // Общество и право. 2011. № 3. С. 78 - 82.

<sup>23</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Российская газета, № 221, 31.10.2003.

<sup>24</sup> Комовкина Л.С., Кропачева А.В. Административно-правовые меры и ограничения, вводимые в условиях чрезвычайных ситуаций // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 60-65.



жизнь» является широким и не поддается исчерпывающему определению. Оно может в зависимости от обстоятельств включать моральную и физическую неприкосновенность личности. Каждый имеет право на частную жизнь, свободную от нежелательного внимания.

В тоже время Конституция РФ не раскрывает смысловое содержание частной жизни, закрепляя только общие положения, определяющие конституционно-правовое положение категории «частная жизнь».

Исходя из содержания ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, следует, что право на неприкосновенность частной жизни не подлежит ограничению даже в условиях военного и чрезвычайного положения. Тем самым, основной закон страны очерчивает пределы неприкосновенности частной жизни.

Запрещается ограничение естественных прав человека, связанных с защитой его чести и достоинства (права на жизнь, право на охрану частной и личной жизни, свободу совести, право на судебное разбирательство и ряд других), так как с одной стороны, они не связаны с созданием условий для подавления военной агрессии, а с другой – являются неотъемлемыми и неотчуждаемыми правами, данными человеку от рождения.

Их обеспечение гарантируется нормами Конституции и международных правовых актов. Вместе с тем, меры ограничения не являются постоянными и ограничены сроком действия военного положения. На основании Указа Президента РФ обеспечение режима военного положения может быть возложено на органы военного управления.

Соблюдение в полном объеме принципа законности при выполнении ряда законодательно предусмотренных ограничений прав и свобод человек в условиях введения военного и чрезвычайного положения затруднительно, ввиду отсутствия соответствующих федеральных законов и подзаконных нормативных актов. Например, нормативного определения понятия «цензура» в законодательстве современной России нет. Есть только его словарные варианты. В то же время в ФКЗ «О чрезвычайном положении» при определенных обстоятельствах предусматривается возможность

введения цензуры, а Федеральным законом «О средствах массовой информации» цензура в отношении средств массовой информации не допускается.

Таким образом, несмотря на общий запрет цензуры, предусмотренный статьей 29 Конституции РФ, положения ее статей 56 и 87 допускают возможность ограничения свободы массовой информации в качестве временной меры в условиях чрезвычайного или военного положения. В этих случаях цензура может вводиться и осуществляться в порядке, установленном ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Законодательство Российской Федерации предусматривает возможность привлечения к административной ответственности лиц, виновных только в нарушении требований режима чрезвычайного (но не военного) положения.

Отсутствие нормативной базы по реализации правового режима военного положения и, в частности, выполнению ограничительных мероприятий в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, затрудняет уровень реальности планирования их выполнения в условиях военного времени.

### **1.3 Классификация специальных административно-правовых режимов**

Проблема классификации правовых явлений и институтов в научной литературе носит одно из первостепенных значений. Проведение любой классификации правовых институтов является допустимым только при наличии возможности выявления единых характеризующих признаков и особенностей объектов классификации, проведения между ними сопоставлений и сравнений. Многие исследователи указывают на важнейшее значение классификации различных уголовно-правовых категорий как с теоретической, так и с практической точки зрения. В частности, С.С.

Алексеев полагал, что осуществление классификации правовых явлений позволяет выявить и сформировать новые черты, качественные особенности данных предметов и явлений<sup>25</sup>.

Познание тех или иных правовых явлений, уяснение возникающих объективных закономерностей возможно только с использованием различных приемов и методов. Н.Н. Маршакова полагает, что «классификация в законодательстве - это специфический прием юридической техники, представляющий собой деление закрепленных правовых положений по единому критерию на определенные категории (группы, виды), обладающий нормативно-правовым характером и имеющий своей целью единообразное понимание и применение уголовно-правовых институтов и норм»<sup>26</sup>. Понятие «функциональное значение» по своему смысловому значению шире определения «функция» и ее системы. Очевидно, что система функций охватывает все основные функции того или иного явления, тогда как функциональное значение включает в себя все явления функционального характера, как основные направления и стороны содержания их деятельности, так и методы, формы, принципы, цели.

В тоже время вопрос классификации правовых явлений недостаточно разработан наукой, что применимо и к вопросу классификации механизмов и результатов действия права. В теории права классификация механизмов и результатов действия права осуществляется по различным критериям и основаниям.

По времени действия специальные административно-правовые режимы можно классифицировать на постоянные (режим национальных парков и др.) и временные (карантин, военное положение и др.). Конституция Российской

---

<sup>25</sup> Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6.

<sup>26</sup> Маршакова Н.Н. Теоретические аспекты функционального значения классификации в уголовном законодательстве // Российский следователь. 2007. № 20. С. 21-24.

Федерации<sup>27</sup> предусматривает возможность введения на территории российского государства (при наличии предусмотренных законом оснований) особых правовых режимов, в рамках которых возможно существенное ограничение конституционных прав и свобод.

В последнее время все чаще говорят о возможном введении режима «военного положения», «чрезвычайного положения». Отдаленно каждый понимает, что данные словосочетания несут в себе крайне отрицательный смысл. Однако, что именно это за режимы, кто принимает решение об их введении и как себя надо будет вести после этого, знают далеко не все. Многие рассказывают о комендантском часе, о неограниченных правах правоохранителей и военнослужащих, о невозможности свободно передвигаться по стране. Попробуем разобраться, что представляет из себя понятия «режим чрезвычайного положения» в следующих главах настоящего исследования.

По степени принадлежности режимов к обеспечению национальной безопасности существуют:

- режимы обеспечения безопасности государства (государственной тайны, Государственной границы, пограничного режима, режима въезда в Российскую Федерацию и др.);

- режимы обеспечения безопасности государства и общественного порядка (пребывание иностранных граждан на территории Российской Федерации); режимы обеспечения (охраны) общественного порядка (порядок оборота огнестрельного оружия, взрывчатых и ядовитых веществ, радиоактивных изотопов, наркотических веществ – разрешительные режимы;

- административно-правовые режимы, направленные на достижение целей в иных отраслях управления (таможенный режим, санитарный режим и др.);

---

<sup>27</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

В зависимости от объекта – носителя режима принято выделять территориальные режимы (карантина, эпидемии, чрезвычайного положения, военного положения, исключительной экономической зоны и др.), объектные режимы (режим лесовосстановительных полос, режим придорожных полос федеральных автомобильных дорог, режим изоляторов временного содержания и др.), режимы обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность или имеющими важное государственное значение (режим оборота оружия, взрывчатых, ядовитых, наркотических веществ, государственной тайны, паспортно-визовый режим), функциональные режимы (противопожарный режим, таможенный режим, режим контртеррористической операции и др.).

В зависимости от юридических свойств бывают ординарные и экстраординарные режимы.

По территории действия можно выделить следующие специальные административно-правовые режимы:

- 1) федеральные;
- 2) региональные;
- 3) муниципальные.

В зависимости от уровня правового регулирования можно выделить специальные административно-правовые режимы, урегулированных:

- федеральными конституционными законами (военное положение, чрезвычайное положение);
- федеральными законами (режим контртеррористической операции и др.);
- подзаконными актами федеральных органов исполнительной власти (режимы различных охранных зон, санитарно-защитных зон и др.).

В зависимости от юридических свойств бывают ординарные и экстраординарные режимы.

Подводя итог, представленная далеко не полная классификация позволяет сделать вывод о том, что административно-правовые режимы

весьма разнообразны, и каждый из них обладает своей целью, задачами, основаниями введения, системой органов государственной власти, осуществляющей данный режимы.

## **2. Понятие, сущность и особенности административно-правового режима чрезвычайных ситуаций**

### **2.1 Общая характеристика режима чрезвычайной ситуации**

Чрезвычайное положение, как следует из ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»<sup>28</sup> (далее – ФКЗ «О чрезвычайном положении») означает вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

В ч. 2 ст. 1 ФКЗ «О чрезвычайном положении» подчеркивается временный характер введения чрезвычайного положения.

В качестве цели введения чрезвычайного положения в законе названо устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации (ст. 2 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

Чрезвычайное положение - это особый правовой режим, который может временно вводиться в России или в отдельных ее местностях при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного или природного

---

<sup>28</sup> Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ, 04.06.2001, № 23, ст. 2277.

характера не ниже общегосударственного уровня, которые привели или могут привести к человеческим и материальным потерям, создают угрозу жизни и здоровью граждан, или при попытке захвата государственной власти или изменения конституционного строя России путем насилия и предусматривает предоставление соответствующим органам государственной власти, военному командованию и органам местного самоуправления, необходимых для предотвращения угрозы и обеспечения безопасности и здоровья граждан, нормального функционирования национальной экономики, органов государственной власти и органов местного самоуправления, защиты конституционного строя, а также допускает временное, обусловленное угрозой, ограничение в осуществлении конституционных прав и свобод человека и гражданина и прав и законных интересов юридических лиц с указанием срока действия этих ограничений.

Режим чрезвычайного положения вводится также для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Категория «общественная безопасность» неоднократно упоминается в российском законодательстве. В п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ говорится, что вопросы обеспечения общественной безопасности определяются как находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

По мнению Ю.Г. Федотова, общественная безопасность представляет собой систему общественных отношений, урегулированных нормами права в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения правил пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми



из гражданского оборота, явлений негативного технического и природного характера, а также других особых обстоятельств<sup>29</sup>.

Некоторые авторы придерживаются мнения, что термин «обеспечение общественной безопасности» носит более широкое смысловое содержание по сравнению с понятием «безопасность государства». Свои доводы они объясняют тем, что первый из обозначенных терминов подразумевает также обеспечение международного сотрудничества и взаимодействия государств в данной сфере<sup>30</sup>.

В п. 4 Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685)<sup>31</sup> под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Категория «общественная безопасность» носит комплексный характер, включая в себя различные элементы. Среди них можно выделить:

- существующий уровень мер защиты и охраны общества от возможных противоправных посягательств;
- осуществление непосредственно самой деятельности, противодействующей факторам, угрожающим безопасности общества.

Представляется, что под общественной безопасностью следует понимать не только сложившийся уровень защищенности общества от возможных и предполагаемых угроз и источников опасности, но и саму

---

<sup>29</sup> Федотова Ю.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 11. С. 2 - 5.

<sup>30</sup> Амандыкова С.К., Рустембекова Д.К. Обеспечение национальной безопасности как вектор государственной национальной политики Республики Казахстан (конституционно-правовые аспекты) / Конституционное право и политика: Сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28 - 30 марта 2012 года / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 56.

<sup>31</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС «КонсультантПлюс».

деятельность, подразумевающую необходимость снижения, ослабления и предупреждения угроз и источников опасности в целях обеспечения нормального и стабильного функционирования развития общества и его институтов.

Предмет общественных отношений в сфере общественной безопасности носит весьма разнообразный и многочисленный характер: в сфере обеспечения пожарной безопасности, безопасности при строительстве и объектов атомной энергетики, оборота оружия, взрывчатых веществ.

Некоторые исследователи рассматривают общественную безопасность как социальное благо и ценность, обеспечиваемое государством посредством установления уголовно-правовых предписаний и запретов<sup>32</sup>.

Под общественным порядком следует понимать систему общественных отношений, в основе развития которых положен принцип соблюдения норм права, обеспечивающих поддержание общественного спокойствия, нравственности, взаимного понимания и законопослушного поведения<sup>33</sup>.

А.С. Пивоваров определяет общественный порядок как «важный элемент правовой основы жизнедеятельности граждан, включающий систему общественных отношений, которая возникает и развивается в процессе общения ее участников преимущественно в общественных местах, и регулируется правовыми и иными социальными нормами, соблюдение которых обеспечивает личную и общественную безопасность людей, обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни»<sup>34</sup>.

Полагаем, что несмотря на различие между понятиями «общественный порядок» и «общественная безопасность», они обладают схожими признаками и характеристиками, проявляющимися, например, в том, что от

---

<sup>32</sup> Селивановский Д.О. Объект преступлений против общественной безопасности, связанных с нарушением специальных правил // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 6. С. 162-165.

<sup>33</sup> Ткаченко В.И. Преступления против общественной безопасности. - М., 2014. С 4.

<sup>34</sup> Пивоваров А.С. Дискуссионные подходы к определению понятия «общественный порядок» // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 52 - 54.

уровня обеспечения общественного порядка зависит последующее обеспечение общественной безопасности.

По верному замечанию Н.А. Босхамджиевой, «обеспечение безопасности как правовая категория охватывает отдельные направления деятельности государства по предупреждению, выявлению и нейтрализации угроз его безопасности»<sup>35</sup>. В тоже время действующее российское законодательство не содержит ни понятия «общественная безопасность», ни понятия «виды угроз общественной безопасности», что вызывает многочисленные дискуссии в научной среде. По мнению К.А. Стрельникова, угроза представляет «наиболее конкретную форму проявления социальной опасности, создаваемую целенаправленной деятельностью. Если угроза реализовалась и наступили неблагоприятные экономические, политические, социальные последствия, то можно говорить о чрезвычайной ситуации»<sup>36</sup>.

Угрозу общественной безопасности могут составлять природные и техногенные факторы. Но ведь возможность причинения ущерба возможна в результате действия не только данных факторов, но и многих других. Источниками опасности жизненно важным интересам общества будут выступать не факторы и условия, а причины и условия, которые детерминируют развитие тех или иных действий и событий, в нашей ситуации представляющие угрозу общественной безопасности. Представляется, что более верно поступили разработчики Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., формулируя понятие угрозы национальной безопасности, использовавшие вместо термина «опасность» словосочетание, представляющее его словарное значение «возможность причинения вреда», которое позволило более четко сформулировать не только понятие угрозы национальной безопасности, но и позволит изменить объем предполагаемых угроз, которые некоторые авторы предлагают

---

<sup>35</sup> Босхамджиева Н.А. Понятие угрозы общественной безопасности // «Административное и муниципальное право». 2012. № 11. С. 40 - 43.

<sup>36</sup> Стрельников К.А. Правовые аспекты экономической безопасности современного Российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 11.

ограничить только угрозами от использования объектов, представляющих повышенную опасность для общества, или наступлением стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств. В Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. под угрозой национальной безопасности предлагается понимать как прямую или косвенную возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию РФ, обороне и безопасности государства.

Режим чрезвычайного положения предусматривает значительное расширение полномочий власти и правоохранителей, и влечет за собой ограничение прав и свобод граждан.

Режим чрезвычайного положения вводится при возникновении чрезвычайной ситуации<sup>37</sup>. Под ней понимается обстановка на определенной территории, которая сложилась в результате аварии, опасного природного явления либо катастрофы, бедствия и может повлечь за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью населения или окружающей среде.

В нормах действующего законодательства не сформулировано легального определения понятия чрезвычайности. Чрезвычайность возможно трактовать как ее исключительность, не характерность, внезапность наступления в аналогичных привычных условиях, невозможность предусмотреть, потому что это из ряда вон выходящее событие, которое противоречит нормальному ходу вещей и явлений как в природе, так и в социальной жизни<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Вострокнутов А. Л. Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях. Основы топографии. Учебник / А.Л. Вострокнутов, В.Н. Супрун, Г.В. Шевченко. - М.: Юрайт, 2015. С. 112.

<sup>38</sup> Басова Ю.Ю. Теоретические подходы к определению понятия «чрезвычайная ситуация» // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 2-5. С. 48–51.

В научной литературе наиболее распространенной является точка зрения, согласно которой под чрезвычайной ситуацией следует понимать определенную обстановку или событие<sup>39</sup>.

Как следует из толкового словаря русского языка, слова имеют сходное значение, по сути «положение» может включать в себя «ситуацию» и наоборот, основное отличие заключается в том что «положение» имеет более широкое определение, в том числе оно содержит значения: общественно-политические отношения, обстановка общественной жизни, свод правил и законов<sup>40</sup>.

Согласно ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении» чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие 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, в том числе эпидемии и эпизоотии,

---

<sup>39</sup> Андреев С.А. Концептуальные подходы к трактовке понятия «чрезвычайная ситуация» // Вестник Воронежского института ГПС МЧС России. 2015. № 1 (14). С. 47–55.

<sup>40</sup> Воскобоев А.И. вопросу о сущности режима чрезвычайного положения // Конституция Российской Федерации: теория и практика реализации Сборник материалов Всероссийской научно-теоретической конференции. Ответственные редакторы А.Н. Осяк, Ю.В. Капранова. 2018. С. 40.

возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Таким образом, законодатель разграничивает обстоятельства введения режима чрезвычайного положения на две категории. Первая из них сопряжена с чрезвычайными ситуациями социального характера, а вторая с чрезвычайными ситуациями природного, техногенного и экологического характера.

В то же время некоторыми авторами осуществляется разделение обстоятельств, выступающих основанием для введения режима чрезвычайной ситуации на три группы:

1) социально-политического характера (попытки насильственного изменения конституционного строя, межнациональные и религиозные <sup>41</sup>конфликты, блокада отдельных местностей, сопровождающиеся насилием, применением оружия;

2) криминогенного характера (массовые беспорядки, террористические акты);

3) природного, техногенного, экологического характера (стихийные и иные бедствия, катастрофы, эпидемии, повлекшие или могущие повлечь человеческие жертвы, значительный материальный ущерб, нарушение жизнедеятельности людей и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных работ).

Чрезвычайному положению как особому правовому режиму свойственны следующие признаки и характеристики:

---

<sup>41</sup> Майдыков А.Ф., Овчинников В.В. О понятии и введении особых правовых режимов в целях обеспечения безопасности граждан Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2. С. 11-15.

1) необходимость его введения обусловлена обеспечением безопасности граждан, защита конституционного строя, устранение обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

2) исчерпывающий перечень оснований для введения чрезвычайного положения закреплен в ФКЗ «О чрезвычайном положении» и не подлежит расширительному толкованию и применению;

3) введение режима чрезвычайного положения влечет за собой закрепление дополнительных обязанностей для граждан, ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина, в первую очередь в сфере политической, экономической и иной активности граждан;

4) вводимые в рамках чрезвычайного положения ограничения носят дополнительный характер по отношению к уже предусмотренным действующим законодательством ограничениям и действуют только на той территории, на которой введен соответствующий режим;

5) вводимые ограничения носят не постоянный, а временный характер;

6) регламентированность процедуры введения и отмены режима чрезвычайного положения указом Президента РФ.

Выделяют следующие цели введения чрезвычайного положения:

– оказание всевозможной помощи гражданам и организациям, пострадавшим в результате данной чрезвычайной ситуации;

– ликвидация последствий эпидемий, эпизоотий и эпифитотий;

– установление нормальной, урегулированной обстановки;

– восстановление утраченных конституционных прав и свобод граждан;

– восстановление нормального функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, цель режима чрезвычайного положения заключается в выявлении и устранении обстоятельств, которые явились основанием для обеспечения защиты прав и свобод человека, гражданина и конституционного строя.

Проанализировав сложившуюся ситуацию, соответствующие органы подбирают административный инструментарий, с помощью которого можно будет эффективно противостоять чрезвычайной ситуации.

В обеспечение правильного и законного введения чрезвычайного положения заинтересованы как органы, его введшие, так и само население соответствующей территории.

Таким образом, действия органов власти вводятся в законодательно определенные рамки, снижается вероятность применения исключительных мер вне и вопреки правовым регуляторам.

Анализ региональных нормативных правовых актов показал, что в подавляющем большинстве из них не дается легального определения чрезвычайной ситуации. В ряде правовых актов региональный законодатель практически полностью воспроизводит положения федерального законодательства. Однако, в ряде субъектов нормативное регулирование данной сферы носит своеобразие, закрепляя собственные правовые формулировки и дефиниции. Так, в Законе Республики Татарстан от 08.12.2004г. № 62-ЗРТ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»<sup>42</sup> чрезвычайная ситуация определяется с широким перечнем опасных ситуаций, понимая под ней обстановку, сложившуюся на определенной территории в результате возникновения источников природных, техногенных, биолого-социальных чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей и (или) окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей».

В то же время недопустимым является узкое и ограниченное понимание чрезвычайной ситуации. В российской практике режим чрезвычайной ситуации вводился в подавляющем большинстве случаев ввиду возникших ситуаций природного и техногенного характера. Иные

---

<sup>42</sup> Закон Республики Татарстан от 08.12.2004г. № 62-ЗРТ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // СПС «Гарант».



угрозы экологического характера, в том числе эпидемии и эпизоотии, биологического, биолого-социального и социально-экологического характера не рассматривались.

Особую актуальность вопрос введения режима чрезвычайной ситуации получает сейчас в сложной эпидемиологической ситуации, значительным числом заболеваний граждан, смертельных случаев, введения строгих мер карантинного режима, сопровождающихся закрытием магазинов, торговых офисов, предприятий, закрытием границ, приостановлением осуществления предпринимательской деятельности, что сопряжено с высокими рисками неисполнения обязательств, а, следовательно, и применением мер ответственности.

Чрезвычайная ситуация характеризуется внезапностью, означает невозможность избежать ее наступления и предотвращения ее последствий обычными средствами, может привести к гибели значительного числа граждан, наступлению материального ущерба для государства, граждан. Применительно к короновирусной инфекции данный признак сводится к отсутствию реальной возможности ее предотвращения, гарантированных методик лечения от заболевания и предотвращения смертности. В качестве единственной меры по борьбе с короновирусной эпидемией рассматривается только вакцинирование населения, при том, не менее 70%. Но когда оно будет осуществлено в России пока что точно не известно.

В этой связи COVID-19 обладает всеми признаками чрезвычайной ситуации как эпидемия, но государство так и не приняло решение о введении в России чрезвычайной ситуации в связи с распространением короновирусной эпидемией. Наша страна ограничилась только принятием решений об установлении ряда мер карантинного, запретительного характера в отличие от ряда зарубежных стран, где введены очень жесткие мер, направленные на противодействие эпидемии короновируса, вплоть до решения о чрезвычайной ситуации.

Обратим внимание на то обстоятельство, что Мэром Москвы принят Указ от 14 марта 2020 г. № 20-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ»<sup>43</sup>, которым распространение новой коронавирусной инфекции является чрезвычайным и непредотвратимым обстоятельством, повлекшим введение режима повышенной готовности, и признано обстоятельством непреодолимой силы. В то же время субъекты РФ не наделены правом введения и отмены в стране чрезвычайного положения. Соответствующим правом наделен только Президент РФ. Положения данного нормативного акта не могут быть применены к сфере гражданско-правовых отношений ввиду того обстоятельства, что гражданское законодательство находится в сфере регулирования Российской Федерации, что означает невозможность вторжения субъектов Российской Федерации в данную сферу регулирования.

Нормы, закрепляющие режим чрезвычайного положения, содержатся в законодательстве большинства стран мира (либо в основном законе страны, либо в специальных законодательных актах). Основания введения режима чрезвычайного положения являются различными, как и в части именования чрезвычайных ситуаций. Так, по законодательству Украины, Албании режим чрезвычайной ситуации вводится только при наличии обстоятельств природного и техногенного характера.

В других государствах чрезвычайные ситуации ограничиваются исключительно природными условиями, например, в Афганистане, Гондурасе, Эстонии.

В ряде странах можно встретить совершенно иное терминологическое использование слов применительно к режиму чрезвычайной ситуации. Так, в них режим чрезвычайной ситуации предусматривает причины природного, техногенного и иного характера, но использует понятие «состояние тревоги»

---

<sup>43</sup> Указ Мэра Москвы от 14 марта 2020 г. № 20-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2020. – 19 марта.

(Андорра), «состояние обороны» (Бразилия), «положение стихийного бедствия» (Польша), «гражданская оборона» (Швейцария).

В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах при введении чрезвычайного положения Россия обязана немедленно сообщить об этом через Генерального секретаря ООН государствам, которые принимают участие в этом пакте.

Подводя итог, необходимо отметить, что к введению чрезвычайного положения нужно относиться очень осторожно, так как поспешное введение чрезвычайного положения может сыграть негативную роль, спровоцировать возникновение новых чрезвычайных ситуаций. Однако органы власти должны иметь определенные полномочия по предупреждению чрезвычайных ситуаций, предусмотренные законодательно, поскольку они затрагивают определенные права и свободы. Предваряя введение чрезвычайного положения с его жесткими мерами по основаниям социального характера, необходимо предоставить государственным органам использовать всевозможные профилактические меры в рамках более «мягкого» режима особого положения.

## **2.2 Содержание и особенности режима чрезвычайной ситуации**

При введении режима чрезвычайного положения возникает потребность в создании особой формы государственного управления. В государстве возникает сложная ситуация, требующая принятия временных нормативных правовых актов, которые прекращают свое действие с отменой режима чрезвычайного положения. Соответственно, в данных временных указах и распоряжениях будут затрагиваться права и свободы граждан, а также не исключено их временное ограничение. Для скорейшей нормализации обстановки, восстановления законности и правопорядка потребуется нормативно закреплять временные правомерные ограничения

прав и свобод. Правомерное ограничение в данном случае выступает также как элемент юридического механизма управления конфликтной ситуацией<sup>44</sup>.

Создается режим административно-правовых ограничений, который характеризуется ограничением административного статуса гражданина. Данная компетенция предоставляет возможность изменить меры ограничения для гражданина.

Чрезвычайное положение вводится только компетентными государственными органами и в установленном законом порядке. Их административную деятельность при данном режиме можно разделить на правовую и организационную формы. Деятельность, которая развивается в правовой форме, обладает большей значимостью, так как устанавливаются или изменяются правовые акты, а также издание норм совместно с другими государственными органами. Индивидуальные акты организационной формы связаны с ограниченным режимом на данной территории и ответственностью за его соблюдение. Деятельность органов обеспечения режима чрезвычайного положения играет важную роль для преодоления последствий чрезвычайных обстоятельств, поддержания общественного порядка, предотвращения преступных действий.

Можно назвать следующие возможные основания прекращения периода действия режимов чрезвычайного положения:

- 1) в связи с истечением определенного в указе Президента РФ срока действия чрезвычайного положения;
- 2) отмены режима чрезвычайного положения соответствующим указом Президентом РФ в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для их введения;
- 3) в связи с не утверждением Советом Федерации указа Президента РФ о продлении действия чрезвычайного положения.

---

<sup>44</sup> Яркеев А.В. Чрезвычайное положение как предельное состояние социального бытия // Научный вестник Омской академии МВД России. 2018. № 1 (68). С. 55-59.

При устранении обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, ранее установленного ФКЗ «О чрезвычайном положении» срока Президент Российской Федерации отменяет чрезвычайное положение полностью или частично, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Отмена (прекращение) режима чрезвычайного положения влечет за собой следующие правовые последствия:

- признаются утратившими силу все нормативные правовые акты, предусмотренные ими меры для устранения обстоятельств, послуживших основанием для их введения, ограничения прав и свобод граждан, юридических лиц;

- подлежат незамедлительному прекращению все административные дела о нарушениях режима чрезвычайного положения, а также освобождению лица, повергнутые мерам производства по делу об административном правонарушении;

- сформированные в период действия режимов чрезвычайного положения органы государственной власти упраздняются и прекращают свою деятельность.

Ограничение прав и свобод происходит путем введения дополнительных обязанностей для гражданина. Юридическая обязанность представляет собой необходимость действий определенных граждан.

В юридической литературе правоограничение всегда предусматривается только во взаимосвязи с чрезвычайными ситуациями в общественной жизни, за исключением лишения определенных прав в судебном порядке в мирные дни<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Подмарев А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения в Российской Федерации: Конституционные основы и законодательное регулирование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 1 (77). С. 50-54.

На территории, на которой произошла чрезвычайная ситуация, ограничения применяются к жителям данной местности путем ограничения отдельных прав.

Законодательство при чрезвычайном положении предоставляет государственным органам право вмешиваться в реализуемые права и свободы гражданина.

В условиях чрезвычайного положения аппарат управления вводит на осуществляемые права административно-правовые ограничения, например, особый режим въезда и выезда граждан, временное изъятие у граждан огнестрельного и холодного оружия.

Как верно отмечает В.И. Радченко, когда на территории вводится режим чрезвычайного положения, становится жестче административный контроль<sup>46</sup>. Он проявляется в следующих признаках:

1. Административно-правовое регулирование затрагивает большой круг общественных отношений. В экстремальной ситуации в регулировании, главным образом, нуждаются отношения, которые уже отражены в нормативно-правовой базе, но в связи с чрезвычайным положением требуют более жесткого регулирования.

Даже если данные отношения не входят в сферу регулирования государственного аппарата, они в любом случае подвергнутся регулированию путем введения запретов и ограничений. Итак, аппарату управления предоставляется право:

– временно изымать и конфисковать оружие и боеприпасы у граждан, организаций, учреждений и так далее;

– вносить изменения в планы работы предприятий, учреждений, а также изменять их план работы.

2. Усиление мер административной ответственности проявляется в следующих признаках:

---

<sup>46</sup> Радченко В.И. Чрезвычайное и военное положение в России (конституционно-правовые проблемы) // Вестник. 2015. № 3. С. 21-25.

– в законодательстве закрепляются новые составы административных правонарушений;

– увеличение штрафа (данный механизм наиболее эффективно воздействует на сознание граждан).

Российская Федерация обладает в полной мере необходимой правовой базой, регламентирующей применение чрезвычайного положения, средств и инструментов его составляющих.

Правовой основой чрезвычайного положения являются Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон, принятые на его основе федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в данной области.

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации признаны составной частью ее правовой системы. Более того, в данной конституционной норме содержится положение о том, что в случае наличия в международных договорах иных правил, нежели в отечественных законах, то подлежат применению первые. В этой связи необходимо затронуть следующую проблематику. Россия, несмотря на санкционную политику ряда государств, продолжает курс на интеграцию в мировое сообщество, провозглашает себя активным участником интеграционных процессов, что подразумевает необходимость имплементации норм международного права, соблюдения международных требований и стандартов, в том числе, в вопросе работы с осужденными. Но в последнее время наметилась негативная тенденция, связанная с оспариванием конституционности положений о превалировании норм международного права над российским законодательством в случае наличия между ними противоречий и расхождений. Сторонники этой позиции в качестве своих доводов обращают внимание на то, что конституционное положение, сформулированное в ст. 15

Конституции, не соответствует национальным интересам при применении положений международного права в тех или иных сферах. В качестве другого довода они приводят США, которые ставят приоритет национального права над международным. Председатель Следственного комитета РФ А. Бастрыкин предлагал исключить из Конституции РФ норму о приоритете международного права. Считаем данную позицию узкой и непродуманной. Это решение может повлечь за собой к регрессу развития отечественного права, нарушению прав и свобод личности, возврату в советское время, когда государство доминировало над личностью и обществом. Благо для внесения соответствующего изменения в Конституцию РФ необходимо фактически принимать новую конституцию, что следует из заключительных положений ее текста ввиду сложности этой процедуры.

Конституция в правовом и демократическом государстве, которым признается Российская Федерация, является основным нормативным правовым актом, наделенным такими сущностными свойствами как прямое действие на всей территории страны, стабильность, верховенство, обладание высшей юридической силой и т.д. Отличительным признаком Конституции РФ от конституций других стран следует назвать ее жесткий характер, что позволяет обеспечивать стабильность конституционных положений.

Важность и значение Конституции РФ заключается в том, что она регулирует основы практически всех общественных отношений, являясь основополагающим источником многих отраслей права (гражданского, процессуального, земельного, жилищного, уголовного, административного и т.д.), в котором конституционные нормы получают свою дальнейшую детализацию и раскрытие. Таким образом, значение конституции в деятельности российского государства, жизни общества и граждан невозможно недооценивать. Конституция РФ по истине обладает всеобъемлющим и всеохватывающим характером.

Нормы о режиме чрезвычайного положения нашли свое конституционное закрепление в ст. 88 Конституции РФ,



предусматривающей, что Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Специальными законами, регламентирующими режим чрезвычайного положения, являются упомянутые ранее ФКЗ «О чрезвычайном положении». Согласно ч. 1 ст. 108 Конституции РФ федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. Конституционные законы в силу положений Конституции должны приниматься по самым важным вопросам, которые затрагивают права и свободы человека и гражданина, полномочия государства и т.д. Они обладают большей юридической силой по сравнению с федеральными законами, регулируя наиболее важные вопросы, которые непосредственно закреплены Конституцией РФ. Принятие федеральных конституционных законов по вопросам, не предусмотренным основным законом страны, не допускается.

По мнению многих авторов, специфическая особенность федерального закона обуславливается реализацией положений Конституции РФ. Федеральный конституционный закон, являясь разновидностью закона в Российской Федерации, является важным источником российского конституционного права, поскольку дополняет и развивает положения действующей Конституции<sup>47</sup>. Федеральный конституционный закон принимается в особом порядке, по вопросам, которые изложены в Конституции, и обладает наивысшей юридической силой после Конституции РФ. Данные законы согласно Конституции РФ принимаются

---

<sup>47</sup> Безруков А.В. Федеральная Конституция и конституционные законы в системе конституционного законодательства и обеспечении правопорядка в России // Российская юстиция. 2015. № 10. С. 2 - 5.

квалифицированным большинством голосов - не менее чем 3/4 от общего числа депутатов Совета Федерации и не менее чем 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Обратим внимание на то обстоятельство, что данные федеральные законы были приняты намного позднее принятия Конституция РФ (в 2001 и 2002 году соответственно), что влекло за собой довольно существенные затруднения с реализацией конституционных положений о введении режимов военного и чрезвычайного положения в отсутствие соответствующего правового регулирования.

Помимо федеральных конституционных законов правовое регулирование режима чрезвычайного положения осуществляется положениями обычных федеральных законов. Среди них в первую очередь следует назвать Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>48</sup>, закрепляющий основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности.

Общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера предусмотрены Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ, 03.01.2011, № 1, ст. 2.

<sup>49</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ, 26.12.1994, № 35, ст. 3648.

Правовой статус органов полиции и войск национальной гвардии в период действия режима чрезвычайного положения регламентируется нормами Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»<sup>50</sup>, Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»<sup>51</sup>.

Важнейшее место в системе источников правового регулирования режима положения занимают Указы Президента РФ, поскольку только Президент РФ вправе вводить режим положения соответствующими указами. Делегирование Президенту РФ полномочий по введению чрезвычайного положения подзаконными правовыми актами возможно объяснить только необходимостью экстренного принятия решений.

Исходя из анализа текста Конституции РФ следует, что Президенту отведено особое место в системе органов государственной власти. С одной стороны, он не входит ни в одну из ветвей власти, но, с другой стороны, он занимает в данной системе самостоятельное место. Как глава государства Президент осуществляет основные направления внутренней и внешней политики, наделен правомочиями по формированию и деятельности органов государственной власти, обладает определенными полномочиями, позволяющими оказывать влияние на принятие решений органами государственной власти.

Однако, предназначение Президента РФ в отечественной системе разделения властей видится несколько расширенно. Полагаем, что Президент осуществляет координацию деятельности всех органов государственной власти в рамках определения основных направлений внутренней и внешней политики, проводит политику целеполагания, формулирования стратегических целей и направлений деятельности Российской Федерации.

---

<sup>50</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

<sup>51</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.07.2016, № 27 (Часть I), ст. 4159.

Так, Указом Президента РФ от 02.08.2010 № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности»<sup>52</sup> объявлена чрезвычайная ситуация, связанная с обеспечением пожарной безопасности, в ряде регионов России, в том числе в Рязанской области. Правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации поручено выплатить в установленном порядке компенсации за утраченные жилье и имущество гражданам, пострадавшим в результате пожаров. Распоряжением Губернатора Рязанской области от 29.07.2010 № 275-рг, режим чрезвычайной ситуации введен на территории Рязанской области временно с 29.07.2010 и до особого распоряжения.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения обладает следующими характеризующими юридическими свойствами и признаками:

- 1) является подзаконным нормативным правовым актом, выступая правовой формой деятельности главы государства;
- 2) обязательные требования к содержанию указов Президента закреплены в ФКЗ «О чрезвычайном положении»;
- 3) вступает в силу не после обнародования, а только после утверждения Советом Федерации по процедуре, предусмотренной законом;
- 4) обладает смешанным характером, поскольку содержит как нормативные предписания, так и требования индивидуального характера;
- 5) является сферой проявления принятия Президентом РФ управленческих решений, в результате которых могут возникать, изменяться или прекращаться правоотношения в особых условиях государственного управления;

---

<sup>52</sup> Указ Президента РФ от 02.08.2010 № 966 (с изм. от 26.08.2010) «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» // Собрание законодательства РФ, 09.08.2010, № 32, ст. 4299.

б) предусматривает перечень конкретных мер, необходимых в условиях чрезвычайного положения, ограничивает права граждан, юридических лиц, возлагает на них дополнительные обязанности;

7) управомачивает соответствующие органы государственной власти принимать необходимые чрезвычайные меры и ограничения для устранения обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение вводится только компетентными государственными органами и в установленном законом порядке. То есть компетентными органами издается юридический акт, содержащий в себе ограничение прав и свобод граждан и изменение системы государственной власти путем образования новых исполнительных органов.

Есть фактическое основание, а именно наличие военной или чрезвычайной ситуации, и юридическое – правовой акт, при которых возникает соответствующий правовой режим.

Согласно ст. 4 ФКЗ «О чрезвычайном положении» чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Закрепление положения о необходимости утверждения указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения Советом Федерации обусловлено необходимостью обеспечения системы сдержек и противовесов, не допустить произвольное и поспешное решение о введении соответствующего правового режима.

Процедурные аспекты утверждения Советом Федерации указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения регламентированы положениями, закрепленными в главах 19, 20 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации<sup>53</sup>. В частности, ст. 156 гл. 20 Регламента устанавливает, что рассмотрение вопроса об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения на заседании Совета Федерации начинается с доклада Президента Российской Федерации либо по его поручению полномочного представителя Президента Российской Федерации в Совете Федерации, после чего оглашаются заключения Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности и Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Обсуждение вопроса проводится в порядке, предусмотренном настоящим Регламентом.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, представляющих непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

Законодатель определил, что такими обстоятельствами могут являться как умышленные преступные действия, такие как захват власти, в том числе и с использованием оружия, захват объектов и отдельных территорий, действия террористов и незаконных вооруженных формирований, так и чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера повлекшие человеческие жертвы, или представляющих угрозу жизни и здоровью людей, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

---

<sup>53</sup> Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 18.11.2020) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.02.2002, № 7, ст. 635.

При описании ситуаций, вследствие которых устанавливается чрезвычайное положение, учитываются следующие критерии:

1) конкретность явления, возникновение которого создает опасность для жизни и здоровья граждан, сферы, в которых могут возникнуть чрезвычайные ситуации;

2) степень кризисности чрезвычайной ситуации.

В.А. Лезбинева в своих трудах выделяет следующие основания введения чрезвычайного положения:

– стихийные бедствия, аварии и катастрофы, эпидемии, эпизоотии, создающие угрозу жизни и здоровью населения;

– массовые нарушения правопорядка, сопровождающиеся насилием над гражданами, ограничивающие их права и свободы;

– блокирование или захват отдельных особо важных объектов или местностей, угрожающий безопасности граждан и нарушающий нормальную деятельность органов государственной власти и управления, местного и регионального самоуправления;

– попытка захвата государственной власти или изменения государственного строя насильственным путем;

– посягательство на территориальную целостность государства, угрожающих изменению его границ;

– необходимость восстановления конституционного правопорядка и деятельности органов государственной власти<sup>54</sup>.

Резюмируя сказанное отметим, что к основаниям для введения режима чрезвычайного положения относятся:

1. Ситуации, которые носят социальный, либо политический характер, и могут выражаться в попытках изменения существующего конституционного строя, либо захвата и присвоения власти, а также в вооруженном мятеже, блокировке особо важных стратегических объектов,

---

<sup>54</sup> Лезбинева А.В. Новый Закон «О чрезвычайном положении» требует изменения ряда норм федерального законодательства // Российская Юстиция. 2002. № 7. С. 46-48.

подготовке вооруженных формирований, разнообразных конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями, которые могут создавать угрозу для жизни либо безопасности мирных граждан, а также нормальному функционированию органов государственной власти.

2. Ситуации, которые носят криминогенный характер, что может выражаться в террористических актах либо массовых беспорядках.

3. Ситуации, связанные с техногенными или природными обстоятельствами, всевозможными эпидемиями, а также эпизоотиями, которые возникли в результате природных явлений, стихийных бедствий, аварий или катастроф, которые повлекли либо могут повлечь человеческие жертвы, нанесение вреда здоровью людей и окружающей среде, либо определенные материальные потери, нарушений условий жизни граждан, и требуют при этом проведения масштабных действий по нормализации ситуации.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в обоснование своих требований ссылается на то, что оспариваемые им Указы Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 и от 9 декабря 1994 г. № 2166 и Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 составили единую систему нормативных правовых актов и привели к неправомерному применению Вооруженных Сил Российской Федерации, поскольку их использование на территории Российской Федерации, а также иные предписанные в Указах Президента Российской Федерации и Постановлении Правительства Российской Федерации меры и действия юридически возможны лишь в рамках режима чрезвычайного или военного положения. В запросе подчеркивается, что результатом этих мер явились незаконные ограничения и массовые нарушения конституционных прав и свобод российских граждан.

Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что из Конституции Российской Федерации не следует, что обеспечение государственной целостности и конституционного порядка в экстраординарных ситуациях



может быть осуществлено исключительно путем введения чрезвычайного или военного положения. При этом Конституция Российской Федерации и Законы «Об обороне» и «О безопасности» не связывают использование Вооруженных Сил только с введением чрезвычайного или военного положения<sup>55</sup>.

Режимы чрезвычайного и военного положения имеют определенные сходства, что проявляется, например, в том, что оба они являются разновидностями специальных правовых режимов, для которых характерными являются следующие признаки:

- закрепленность в основном законе страны;
- специальное правовое регулирование федеральными конституционными законами, принятыми в развитие и детализацию конституционных положений;
- правом введения данных режимов наделен только Президент РФ после получения соответствующего согласия от Совета Федерации;
- принятие данных режимов носит вынужденный и временный характер и перестают действовать по истечении определенного времени или наступления события;
- влечет за собой ряд ограничений для граждан, что влечет за собой необходимость соблюдения баланса между государственными интересами и правами и свободами отдельных лиц<sup>56</sup>.

Среди иных общих признаков следует также обратить внимание на то обстоятельство, что и режим военного положения, и режим чрезвычайного положения могут вводиться как на всей территории страны, так и на отдельных ее местностях.

---

<sup>55</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>56</sup> Константинов А.В., Файзулин Е.Р. Административно-правовые аспекты режима военного положения в России: актуальные вопросы и тенденции // *International scientific review*. 2016. № 5. С. 84-87.

Решение Президента РФ о введении режимов военного и чрезвычайного положения требует последующего утверждения Совета Федерации, который может и принять отрицательное решение. В этом случае указ Президента РФ прекращает свое действие. В данном отношении не вполне понятной является в части содержания и правовых последствий формулировок ст. 3 ФКЗ «О военном положении» и ст. 4 ФКЗ «О чрезвычайном положении», возлагающих обязанность на Президента РФ уведомлять незамедлительно о введении указанных правовых режимов Государственную Думу, которая не наделена полномочиями в сфере утверждения решения Президента о введении режимов военного и чрезвычайного положения.

Указ Президента Российской Федерации о введении военного и чрезвычайного положения в силу ч. 4 ст. 4 ФКЗ «О военном положении» и ч. 2 ст. 4 ФКЗ «О чрезвычайном положении» незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации. В тоже время данная законодательная формулировка носит весьма размытый характер, поскольку не предусматривается конкретных сроков. Полагаем, что в соответствующих федеральных законах следует предусмотреть обязанность передачи Президентом РФ указов о введении военного и чрезвычайного положения в течение дня с момента их принятия на утверждение Совета Федерации.

Решение об утверждении указа Президента РФ о введении и военного, и чрезвычайного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется соответствующим постановлением. В то же время не следует забывать, что введение данных правовых режимов связано с ограничением прав и свобод граждан и должно носить вынужденный и исключительный характер. Если применительно к введению военного положения соответствующее положение носит обоснованный характер, поскольку может быть сопряжено со сложностями собрания членов Совета Федерации в условиях внешней военной агрессии,

то введение режима чрезвычайного положения должно приниматься не просто обычным, а 2/3 голосов членов Совета Федерации.

Но между ними имеется и ряд принципиальных особенностей, проявляемых в следующем.

Каждый из обозначенных правовых режимов обладает собственными основаниями введения, отличными друг от друга. Соответствующий перечень оснований и условий введения военного и чрезвычайного положения закреплен в федеральных конституционных законах. Так, если положениями ФКЗ «О военном положении» (п. 18 ст. 7) предусматривается введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности, то п. «а» ст. 11 ФКЗ «О чрезвычайном положении» допускает полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

Другое отличие состоит в том, что введение режима военного положения обуславливается необходимостью отражения и противодействия агрессии или ее угрозы со стороны иностранного государства либо группы государств, что позволяет говорить о ее внешнем характере. Введение же режима чрезвычайной ситуации вызвано внутренними факторами, например, стихийным бедствием, санитарно-эпидемиологической ситуацией и иных обстоятельств, представляющих собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю России, которая возникла или может возникнуть внутри государства.

Различаются данные режимы и объемами вводимых ограничений, по глубине изменений в системе органов публичной администрации, по характеру сил и средств, привлекаемых для поддержания режима.

Порядок введения чрезвычайного положения в целом схож с порядком введения военного положения. Но имеются и определенные различия, проявляющиеся в следующем:

1. ФКЗ «О чрезвычайном положении» содержит более значительный перечень необходимых требований, предъявляемых к содержанию указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения. Так, помимо обстоятельств, послуживших основанием для введения военного положения; даты и времени, с которых начинает действовать военное положение; границ территории, на которой вводится военное положение ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает необходимость включения в указ Президента о введении чрезвычайного положения следующих обстоятельств: обоснование необходимости введения чрезвычайного положения; силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения; перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений; государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения.

2. Совет Федерации рассматривает указ Президента о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента получения этого указа. Однако, ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает иной срок рассмотрения указа о введении чрезвычайного положения. Так, в силу ч. 3 ст. 7 ФКЗ «О чрезвычайном положении» Совет Федерации должен рассмотреть указа Президента о введении чрезвычайного положения в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента. При этом, если заседание Совета Федерации о введении военного положения не может быть проведено в установленное время, то допускается рассмотрение данного вопроса на более поздний срок.

3. Если указ Президента Российской Федерации о введении военного положения, не утвержденный Советом Федерации, прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения, то указ Президента о введении чрезвычайного положения, не утвержденный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утрачивает силу только по истечении 72 часов с момента его обнародования.

Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения. Таким образом, ФКЗ «О военном положении» не предусматривает предельных сроков введения режима военного положения, что обуславливается неизвестностью продолжительности военных и иных действий, связанных с отражением и противодействием внешней агрессии, которая может продолжаться от нескольких часов до нескольких лет.

ФКЗ «О чрезвычайном положении» в свою очередь предусматривает предельные сроки действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, которые не могут превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, - 60 суток. Это обуславливается тем, что обстоятельства, явившиеся для введения чрезвычайного положения, носят внутренний характер и их преодоление зависит во многом от воли и предпринимаемых усилий государства, являются более предсказуемыми и планируемыми. При не достижении целей введения чрезвычайного положения сроки действия чрезвычайного положения могут быть продлены указом Президента. Недостатком действующего законодательства следует назвать то обстоятельство, что в ФКЗ «О чрезвычайном положении» не предусмотрены предельные сроки продления режима чрезвычайной ситуации, поскольку в данном случае необходимо все же учитывать интересы государства и личности. В этой связи предлагаем закрепить в ст. 9 ФКЗ «О чрезвычайном положении» положение о том, что срок действия

чрезвычайного положения может быть продлен указом Президента РФ не более чем на 6 месяцев, что является достаточным для устранения внутренних социальных противоречий и климатических (природных) обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации.

Режимы военного и чрезвычайного положения являются вынужденной мерой реагирования на возникшие угрозы, связаны с ограничением конституционных прав и обязанностей граждан, возложением на них дополнительных обязанностей. Любые ограничительные меры носят временный характер. Об этом говорится в частности, в ч. 2 ст. 1 ФКЗ «О чрезвычайном положении». Однако, ФКЗ «О военном положении» умалчивает о временном характере вводимого режима военного положения, однако, это предполагает ввиду закрепления процедуры отмены военного положения.

Законодательство допускает возможность отмены режимов военного и чрезвычайного положения после устранения обстоятельств, послуживших основанием для их введения. В обоих случаях соответствующие правовые режимы отменяются также указом Президента РФ. Однако, исходя из содержания ст. 21 ФКЗ «О военном положении» следует, что Президент РФ наделен правом отмены режима военного положения в любое время после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения. Из ст. 10 ФКЗ «О чрезвычайном положении» следует, что режим чрезвычайного положения не может быть отменен ранее срока действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации в 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, - 60 суток. Полагаем, что в данном случае имеется несовершенство законодательной техники, поскольку очевидным является не только возможность, но и необходимость отмены режима чрезвычайного положения после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения, вне зависимости от истечения

сроков действия чрезвычайного положения, если для этого имеются соответствующие предпосылки и основания.

Таким образом, между ФКЗ «О военном положении» и ФКЗ «О чрезвычайном положении» имеется ряд необоснованных разногласий и противоречий, требующих своего разрешения посредством унификации правовых норм.

В соответствии со ст. 20 ФКЗ «О военном положении» ответственность за нарушение законодательства РФ о военном положении и за правонарушения, которые были совершены в период действия военного положения, виновные лица несут ответственность в соответствии с законодательством России.

При невозможности урегулировать вопрос о возмещении ущерба, нанесенного гражданами во время военного положения посредством обращения в местные суды в пределах РФ, они могут обратиться в международные суды с целью защиты собственных прав.

В силу ст. 32 ФКЗ «О чрезвычайном положении». граждане, должностные лица и организации за нарушение требований режима чрезвычайного положения, установленных в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В то же время действующим законодательством предусматриваются только меры административной ответственности за нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ). КоАП РФ не предусматривает соответствующего состава административного правонарушения за нарушение требований режима военного положения. Не содержит УК РФ и составов преступлений ни за нарушение режима чрезвычайного положения, ни за нарушение режима военного положения.

Итак, в целях обеспечения национальной безопасности страны Конституция РФ предусматривает возможность введения чрезвычайного положения. Данное право предоставлено Президенту РФ, имеет

вынужденный, чрезвычайный характер. В ФКЗ «О чрезвычайном положении» закреплён исчерпывающий перечень обстоятельств, наличие которых позволяет Президенту РФ принимать решение о введении соответствующего правового режима. Введение режима чрезвычайного положения влечёт за собой закрепление дополнительных обязанностей для граждан, ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина, в первую очередь в сфере политической, экономической и иной активности граждан. Вводимые в рамках чрезвычайного положения ограничения носят дополнительный характер по отношению к уже предусмотренным действующим законодательством ограничениям и действуют только на той территории, на которой введён соответствующий режим. Правовой режим чрезвычайного положения следует признавать формой института федерального вмешательства. Из вышеизложенного можно сделать вывод, что введение военного и чрезвычайного положения является одной из важнейших, а главное действенных форм института федерального вмешательства.



### **3. Обеспечение административно-правового режима чрезвычайной ситуации**

#### **3.1 Силы и средства обеспечения административно-правового режима чрезвычайной ситуации**

Статьи 11- 14 ФКЗ «О чрезвычайном положении» определяют общие меры и временные ограничения; меры, применяемые при чрезвычайном положении, введенном при чрезвычайных ситуациях социального характера, а также меры, применяемые при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Так, согласно ст. 11 ФКЗ «О чрезвычайном положении» Указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение следующих мер и временных ограничений:

а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

ж) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

При этом, законодатель допускает возможность применения иных мер и временных ограничений в зависимости от обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

Так, ст. 12 ФКЗ «О чрезвычайном положении» гласит, что в случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в п. «а» ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении», в дополнение к мерам и временным ограничениям, указанным в статье 11 настоящего Федерального конституционного закона, на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

а) введение комендантского часа, то есть запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

б) ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

д) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности - временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств - за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо

тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

В соответствии со ст. 13 ФКЗ «О чрезвычайном положении» в случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в п. «б» ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении», в дополнение к мерам и временным ограничениям, указанным в статье 11 настоящего Федерального конституционного закона, на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

а) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;

в) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;

г) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

д) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими мер, предусмотренных пунктом «ж» статьи 11 настоящего Федерального конституционного закона и

пунктом «в» настоящей статьи, и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

е) в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

Мероприятия по защите населения от чрезвычайных ситуаций подготавливаются заранее, учитывая возможные опасности и угрозы, особенности расселения людей, природно-климатические и другие местные условия.

Организация таких мероприятий проводится на основании прогнозов техногенной и природной опасности на определенных территориях, учитывая принцип разумной достаточности, экономические возможности их подготовки и реализации. Осуществляют такие мероприятия предприятия, учреждения, организации, органы местного самоуправления и исполнительной власти, на чьей территории может возникнуть чрезвычайные ситуации.

Оповещение и информирование Своевременное информирование и оповещение населения о возможном возникновении или возникновении опасности техногенного и природного характера играет важную роль.

Оповещение – это доведение в краткие сроки заранее установленной информации, распоряжений и сигналов органов исполнительной власти и местного самоуправления, касающиеся возможных угроз и режима поведения в данных условиях органам управления, должностным лицам и силам системы ликвидации и предупреждения чрезвычайных ситуаций, а также населению соответствующей территории.

За организацию и выполнение оповещения несут ответственность руководители органов исполнительной власти. Оповещение населения

начинается с включения электрических сирен, сигнал которых оглашает информацию об опасности.

После этого сигнала люди должны незамедлительно включить прибор для получения информации (телевизор, радиоприемник) о масштабе и характере угрозы, и рекомендации, касающиеся поведения в подобных условиях. Используется также система отображения сигналов оповещения или другой (например, предупреждающей) информации с помощью электронных табло в местах массового скопления людей и на таких устройствах, как мобильные телефоны, персональные компьютеры и т.п. в виде бегущей строки, видеороликов, электронных плакатов, специальных выпусков.

Эвакуация является в некоторых случаях (при катастрофическом затоплении, длительном радиоактивном загрязнении местности) единственно возможным способом.

Целью эвакуации является организованное перемещение населения, культурных и материальных ценностей в безопасные места. Различают упреждающую (заблаговременную), экстренную (безотлагательную) эвакуацию, а также общую или частичную.

Сроки и способы проведения эвакуации определяются с учетом масштаба чрезвычайных ситуаций, наличия транспорта, количества оставшегося населения в опасной зоне и других условий.

Мероприятие проводится в основном при военном положении. Рассредоточение является комплексом мероприятий, касающихся организованного вывоза или вывода населения из опасных районов и размещение его в загородной зоне, где будет проживать также персонал объектов экономики, который продолжает свою производственную деятельность в военное время.

Такому рассредоточению подлежат персонал специализированных экономических объектов и организаций, которые обеспечивают жизнедеятельность и производство объектов городов (связи, транспорта,

здравоохранения, общественного питания, коммунального хозяйства, городских энергосетей и т.п.). Мероприятия инженерной защиты - инженерная защита является заблаговременной и оперативной мерой по защите населения в чрезвычайных ситуациях.

Мероприятия химической и радиационной защиты являются частью общего комплекса защитных мер от ЧС техногенного и природного характера. Важность таких мероприятий возрастает от большого количества опасных химических и радиационных объектов и от сложившегося в стране состояния химической и радиационной безопасности.

К мероприятиям медицинской защиты относят: подготовку медперсонала к действиям в чрезвычайных ситуациях, медико-санитарную и морально-психологическую подготовку населения; постоянное накопление и поддержание в готовности к применению медицинской техники, имущества и средств индивидуальной защиты, а также больничной базы органов здравоохранения; медицинскую разведку в очаге поражения и зоне ЧС; лечебно-эвакуационные мероприятия в зоне ЧС и т.п.

В административном контроле при введении чрезвычайного положения важную роль играет новое лицо, которое вводится в режиме чрезвычайного положения – комендант района.

Основными задачами комендатуры являются:

- обеспечение общественного порядка в районе действия режима чрезвычайного положения, а именно защита прав и свобод гражданина, борьба с преступностью;
- доведение до населения временных приказов и распоряжений;
- задержание лиц, которые совершили преступления или подозреваются в совершении преступлений.

Чрезвычайное положение вводится лишь тогда, когда возникает реальная угроза безопасности населения и организаций и без применения специальных мер и ограничений данная ситуация решиться не может.

Таким образом, общими мерами, которые вводятся при чрезвычайном положении, являются:

1. На территории с действующим режимом чрезвычайного положения в полной или частичной мере ограничиваются полномочия органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления.

2. Действуют особые условия при въезде и выезде с территории, на которой действует режим чрезвычайного положения. Это могут быть как временные ограничения, известные как «комендантский час», так и территориальные: отдельные кварталы или улицы, по которым нельзя ходить рядовым гражданам и т.д. Запрет пребывания на данной территории иностранных лиц и лиц без гражданства<sup>57</sup>.

3. Усиливается охрана общественного порядка, объектов, также государственно важных объектов.

4. Действует особый порядок приобретения продуктов и предметов первой необходимости.

5. Запрет на проведение различных общественных мероприятий, в том числе митингов, демонстраций, собраний.

6. Необходимо эвакуировать ценности в безопасные районы, если существует реальная угроза их целостности.

Дополнительно к вышеперечисленным мерам и ограничениям (если затрагиваются нарушения конституционного строя, захват власти и другое) относятся:

1. Введение комендантского часа, то есть запрет нахождения на улице после определенного времени.

2. Введение цензуры в средствах массовой информации, чтобы избежать призывов к различного рода мятежам. Запрещение изготовления и распространения информационных материалов, которые могут

---

<sup>57</sup> Новичкова Е.Е., Хаметдинова Г.Ф. Меры и ограничения, применяемые в связи с становлением чрезвычайного положения // Вестник Уральского финансово-юридического института. 2018. № 3 (13). С. 22-27.



дестабилизировать обстановку, регулирование работы телеканалов и радиостанций.

3. Проверка у граждан документов, удостоверяющих личность, досмотр вещей, личный досмотр.

4. Ограничение движения транспортных средств и их досмотр. Гражданам могут запретить пользоваться личным транспортом, а также представители власти получают право на его обыск без соответствующего решения суда.

5. Особые правила пользования связью и передачи информации через компьютерные сети (речь идет об ограниченном или полном закрытии доступа в Интернет).

6. Запрет деятельности политических партий и общественных организаций в интересах национальной безопасности и общественного порядка. Основные функции политических партий общества сводятся к следующему:

1) участие в определении политической цели, принимают прямое или опосредованное участие в разработке, формировании и осуществлении внутри- и внешнеполитического курса государства;

2) принимают важнейшее участие в формировании и деятельности всех звеньев государственного аппарата;

3) разработка собственной политической программы, на основе которой будет осуществляться управление страной, развиваться экономический сектор, поддерживаться социальная сфера;

4) выполняют идеологическую функцию, пропагандирующие ценности, которые занимают доминирующее положение в обществе, собственные программные установки, занимаются разъяснением своих целей и предвыборных задач.

Если лицо нарушает режим чрезвычайного положения, необходимо выдворить его за территорию режима за его счет, а при отсутствии у него

денежных средств использовать федеральный бюджет с последующим возмещением.

Дополнительными мерами при возникновении чрезвычайной ситуации являются:

1. На зараженной территории необходимо ввести карантин и начать проводить противоэпидемические мероприятия.

2. Перевести различные предприятия на производство предметов первой необходимости, изменить режим хозяйственной деятельности.

Срок, на который вводится чрезвычайное положение, составляет 30 суток, а на отдельной местности – 60 суток. Если цели режима не были достигнуты, то срок продлевается указом Президента РФ.

В период чрезвычайного положения не могут быть прекращены или ограничены полномочия представителей государственной власти.

Отметим, что чрезвычайное положение неоднократно вводилось во многих странах мира, а в некоторых государствах оно длилось десятилетиями.

Так, с 1981 г. по февраль 2011 г. действовало чрезвычайное положение в Египте, введенное Хосни Мубараком, сразу после вступления в должность президента страны и отмененное после сложения им своих полномочий. С 1963 г. по апрель 2011 г. (48 лет) действовало чрезвычайное положение в Сирии.

С 1978 по 2001 гг., состояние чрезвычайного положения в США вводилось или продлевалось 33 раза.

Всего один день продлился режим чрезвычайного положения в Москве: с 3 октября по 4 октября 1993 г. Борис Ельцин вводил чрезвычайное положение в связи с беспорядками оппозиции. После 2000 года режим чрезвычайного положения вводился в Грузии, Армении, Пакистане, Египте, Словакии, Киргизии и др.

В разных странах причины введения чрезвычайного положения и его итоги различны. Там, где чрезвычайное положение вводилось для

ликвидации последствий стихии или террористических актов, данный режим был помощником в наведении порядка.

В завершении отметим, что чрезвычайные обстоятельства требуют от личного состава подразделений и служб органов внутренних дел высокой профессиональной подготовки, умения и навыков, постоянной готовности к действиям по обеспечению общественной безопасности.

При этом принятие решения о целесообразности использования сил и средств, введения тех или иных мер и временных ограничений должно находиться в прямой зависимости от характера катастрофы или стихийного бедствия. Введение каждой конкретной меры или временного ограничения должно происходить с учетом прогнозирования положительных и отрицательных результатов.

Одну из главных ролей при обеспечении режима чрезвычайного положения выполняют органы внутренних дел.

Органы внутренних дел и Национальная гвардия являются основными субъектами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения на всех его этапах. Их административную деятельность при данном режиме можно разделить на правовую и организационную формы.

Деятельность, которая развивается в правовой форме, обладает большей значимостью, так как устанавливаются или изменяются правовые акты, а также издание норм совместно с другими государственными органами. Индивидуальные акты организационной формы связаны с ограниченным режимом на данной территории и ответственностью за его соблюдение.

Режим чрезвычайного положения обеспечивается органами внутренних дел путем общего и специального административного надзора, который содержит: проверку выполнения и соблюдения должностными лицами правовых установлений, проверку жалоб о нарушениях данных установлений и привлечение к ответственности за допущенные нарушения.

Деятельность органов внутренних дел в режиме чрезвычайного положения имеет ряд организационных моментов, к ним относятся:

- создание необходимой инфраструктуры для выполнения поставленных задач;
- информационное обеспечение;
- анализ статистических данных, на территории которой действует режим чрезвычайного положения;
- оказание помощи добровольным объединениям, решившим принять участие в охране общественного порядка;
- издание внутриведомственных приказов и распоряжений, а также планирование своей деятельности.

В целях поддержания боевой готовности и в случае введения режима чрезвычайного положения органами внутренних дел постоянно проводятся учения личного состава, которые направлены на совершенствование физической подготовки, огневой выучки и психологической устойчивости.

В режиме чрезвычайного положения на органы внутренних дел также возлагается дополнительная функция по охране жизненно важных объектов, что требует особой внимательности, а также изучения планов данных объектов и продумывания путей отхода и захвата.

Оперативное планирование имеет большое значение для выполнения поставленных задач. В Министерстве внутренних дел (далее – МВД) и территориальных органах внутренних дел с целью готовности личного состава к действиям в чрезвычайных ситуациях, которые можно прогнозировать заблаговременно, разрабатываются специальные планы, в том числе на случай введения чрезвычайного положения.

В соответствии с определенными для полиции направлениями деятельности закон о ней возлагает на полицию множество разноплановых обязанностей и предоставляет соответствующие права.

Эти планы разрабатываются до введения чрезвычайного положения и закрепляются на определенной территории с учетом ее особенностей. Планы

обычно заключаются в следующем: размещение людей при эвакуации, взаимодействие с приданными силами, оборона жизненно важных объектов.

Меняется содержание некоторых норм административной ответственности. Размер штрафа увеличивается, срок задержания становится дольше и увеличивается число должностных лиц, которых могут привлекать к административной ответственности.

На органы внутренних дел возлагается задача принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий. В рассматриваемом контексте нас интересует охрана имущества.

Гарантии имущественных и социальных прав граждан и организаций в период действия чрезвычайного положения установлены ст. 29 ФКЗ о чрезвычайном положении:

- лицам, мобилизованным для проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, гарантируется оплата труда в соответствии с законодательством РФ о труде;

- лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий, предоставляются жилые помещения, возмещается причинённый материальный ущерб, оказывается содействие в трудоустройстве и предоставляется необходимая помощь на условиях и в порядке, установленных Правительством России;

- организации, имущество и ресурсы которых использовались для производства необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции, имеют право на возмещение причинённого ущерба в порядке и размерах, установленных Правительством России.

Охрана имущества, оставшегося без присмотра, при чрезвычайных обстоятельствах возлагается на наряды сотрудников ОВД и включает в себя меры по обнаружению, непосредственной охране имущества физических и юридических лиц, оставшегося без присмотра или охраны со стороны владельца или его законных представителей, установлению его собственников и передачу им охраняемого имущества.

Физическая охрана имущества – это комплекс мер, предполагающий обеспечение сохранности имущества и/или безопасности объектов граждан.

Охрана имущества – как движимого, так и недвижимого – может быть не только физической, но и обеспечиваться техническими средствами: сигнализацией, охранными системами, камерами слежения, геолокационными маячками и др.

Обеспечение охраны имущества граждан – комплекс мероприятий, гарантирующий сохранность имущества. Оно включает в себя анализ объектов имущества, подготовку и организацию охранного режима, а также непосредственное проведение мер по охране.

На первом этапе оценивается расположение и технические особенности территории и другие необходимые нюансы. На основании полученных данных разрабатывается и вводится в действие план охраны, при необходимости устанавливаются дополнительные технические средства.

Проведение охранных мероприятий происходит с учетом разработанных ранее планов с привлечением сотрудников патрульно-постовой службы (далее – сотрудники ППС), которые могут находиться прямо на объекте или в непосредственной близости от него.

При повреждении имущества гражданам возмещается ущерб. Порядок предоставления помощи урегулирован Постановлением Правительства РФ от 15.02.2014 № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий».

В современных условиях наиболее актуальным представляется необходимость подготовки органов управления к проведению экстренной эвакуации населения с территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Наибольшие затруднения при этом может вызвать поиск решения следующих вопросов:

- заблаговременное определение территорий, подверженных риску возникновения быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов;
- организация работы эвакуационных органов и материально - технического обеспечения процесса эвакуации в условиях ограничения времени для принятия таких решений;
- адаптация рыночных механизмов для их использования в управлении процессом эвакуации<sup>58</sup>.

Особую актуальность представляет проблема эвакуации маломобильной категории населения.

Поражение опорно-двигательного аппарата предполагает использование кресел-колясок и костылей для передвижения, что существенно ограничивает возможности при передвижении, особенно по сложным участкам пути.

Наибольшие проблемы отмечаются при движении по лестнице. В связи с этим эвакуация людей с ограничениями возможностями имеет следующие отличительные особенности:

- низкая скорость движения;
- использование при движении вспомогательных средств (костыли, палки, протезы, инвалидные коляски);

---

<sup>58</sup> Ченцов А.В., Хвалов М.М., Орлик Л.К. Эвакуация граждан в условиях чрезвычайной ситуации задымления // Современные исследования в сфере естественных, технических и физико-математических наук Сборник результатов научных исследований. Киров, 2018. С. 705.

- пониженная маневренность в движении по сложным участкам эвакуационного пути;
- трудности при преодолении преград в пути;
- сложности с чтением указателей эвакуационных выходов, восприятия сигналов системы оповещения.

Действующее законодательство при режиме чрезвычайного положения перераспределяет полномочия должностных лиц, ограничивает права физических и юридических лиц, а также возможность возложения на них дополнительных обязанностей.

Проанализировав законодательство, можно выделить несколько организационных форм создания управляющих систем:

1. При введении чрезвычайного положения действующие органы остаются прежними, но напрямую подчиняются Президенту РФ.

2. При введении чрезвычайного положения действующие органы сохраняются, но подчиняются органу, который назначил Президент РФ.

3. Образуются специальные временные органы, которые предназначены для ликвидации последствий, вызванных режимом чрезвычайного положения.

4. При невыполнении государственными органами своих обязанностей создаются специальные временные органы.

В первом случае органы не перестают действовать, наоборот, посредством Президента РФ усиливается их власть. К такому исходу Президент РФ прибегает, когда органы исполнительной власти проявляют лояльность и не справляются со своими обязанностями в режиме чрезвычайного положения.

Во втором случае создаются государственные органы и в их подчинении находятся местные органы исполнительной власти (органы пользуются своей властью в полном объеме, включая правоохранительную деятельность, ведение переговоров и другое). Данные органы не зависят от



органов местного самоуправления, что позволяет объективно принимать решения.

Третья форма образует органы, при наделении которых властными полномочиями мы получаем практически вторую форму, в противном случае это будет координационный центр.

Самая сложная форма – четвертая. Создание системы управления на территории действия режима чрезвычайного положения – при бойкотировании или ненадлежащем осуществлении своих функций соответствующими властными органами на местах.

В данном случае в соответствии со ст. 15 ФКЗ «О чрезвычайном положении» полномочия местных представительных и исполнительных органов могут быть ограничены или приостановлены.

Важная роль в обеспечении режима чрезвычайной ситуации отведена органам местного самоуправления, что обусловлено наибольшей приближенностью органов местного самоуправления к гражданам, проживающим на соответствующей территории, что позволяет им априори выступать первичным звеном в цепочке органов, уполномоченных организовывать действия, связанные с устранением обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.. Поэтому многие исследователи придерживаются мнения, что вследствие того, что органы местного самоуправления находятся в постоянном и непосредственном контакте с населением, то они способны эффективно решать вопросы противодействия чрезвычайных ситуаций.

Уровень муниципальной власти, не смотря на особый правовой статус и перечень решаемых вопросов местного значения, является неотъемлемым структурным элементом всего государственного механизма.

Практическая значимость органов местного самоуправления в решении проблем, послуживших основанием для введения чрезвычайной ситуации, обуславливается близостью их к населению и территории, что позволяет

учитывать исторические, политические, экономико-социальные и иные особенности муниципалитетов.

В частности, в законе указано, что Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Итак, важная роль в предотвращении, пресечении и ликвидации негативных последствий при возникновении чрезвычайных ситуаций, приводящих к резкой дестабилизации общественного порядка и безопасности в том или ином регионе страны, принадлежит силовым структурам и иным государственным и общественным организациям.

### **3.2 Административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций**

За нарушение положений требований режима чрезвычайного положения действующим законодательством предусматривается возможность применения мер юридической ответственности.

Так, административная ответственность за нарушение требований режима чрезвычайного положения предусмотрена ст. 20.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ<sup>59</sup> (далее – КоАП РФ). Согласимся с высказыванием Н.В. Поляковой, что перечень правонарушений может быть достаточно широким, связан с нарушением ограничений и механизма реализации

---

<sup>59</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.03.2021) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

отдельных обеспечительных процедур, которые вводятся в этот период<sup>60</sup>. Это может быть несоблюдение ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности; проведение забастовок; неисполнение требований о приостановлении деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества; нарушение режима въезда или выезда, установленного для данной территории и другие.

А.Б. Панов считает, что в настоящее время необходима выработка принципиально новых подходов к определению понятия административной ответственности, а также легальному, законодательному закреплению указанного понятия, поскольку ни в КоАП РФ, ни в ранее действовавшем КоАП РСФСР, не содержится определения указанного понятия. Обозначенный пробел в административном законодательстве препятствует единообразию в понимании правоприменителями и прочими субъектами административного права института административной ответственности. Причем попытки сформулировать такое понятие совершаются на протяжении уже почти сотни лет, однако данный вопрос так и остался не решенным<sup>61</sup>.

Можно констатировать, что большинство исследователей сходятся во мнении, что административная ответственность представляет собой один из основных видов юридической ответственности, в то же время существенно различаются позиции авторов о конкретных специфических особенностях исследуемого понятия.

Некоторые авторы придерживаются мнения, что «административная ответственность - вид юридической ответственности, которая выражается в

---

<sup>60</sup> Полякова Н.В. Особенности административной ответственности за нарушения в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. 2016. № 1. С. 315-317.

<sup>61</sup> Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: монография. - М.: Норма, 2013. С.8.

применении уполномоченным органом или должностным лицом административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение. Административная ответственность обладает признаками, свойственными юридической ответственности вообще»<sup>62</sup>.

И.М. Дивин определяет административную ответственность как установленную государством меру принудительного воздействия, направленную на применение определенных санкций в отношении лица, виновного в совершении административного правонарушения<sup>63</sup>.

От других видов юридической ответственности административная ответственность отличается следующими признаками:

1. Устанавливается как на федеральном, так и на региональном уровне. Административная ответственность определяется и основана на нормах административного права, находящихся в КоАП РФ и законах субъектов РФ об административных правонарушениях.

2. Субъектами административной ответственности являются как физические, так и юридические лица. В отличие от уголовной ответственности, к которой может быть привлечено исключительно физическое лицо - гражданин. Также, если возраст уголовной ответственности по отдельным преступлениям составляет 14 лет, то административной ответственности подлежит лицо, достигшее 16-летнего возраста. Правильное понимание и уяснение понятия субъектов административной ответственности и особенностей привлечения к административной ответственности имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение, поскольку реализация этого правового механизма затрагивает права и интересы, как государства, общества, так и отдельных граждан, непосредственно привлекаемых к административной ответственности.

---

<sup>62</sup> Административное право: Учебник/ Под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2002. С. 335.

<sup>63</sup> Дивин И.М. К вопросу об определении понятия «административная ответственность» // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 25 - 27.

3. Основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения. Административные правонарушения по сравнению с преступлениями обладают меньшей общественной опасностью, вследствие чего и меры административного наказания носят не такой суровый и обременительный характер за совершенное правонарушение.

4. Административная ответственность применяется строго уполномоченным кругом лиц. Проблема административной юрисдикции обуславливается значительным количеством субъектов, уполномоченных возбуждать и рассматривать дела об административных правонарушениях, что приводит к возникновению противоречий при разграничении компетенции между ними. Различной является и административная практика уполномоченных органов в сфере административной юрисдикции, что не добавляет целостности данному процессу. Все это влечет за собой необходимость построения системы субъектов административной юрисдикции, конкретизации и уточнения правового статуса каждого органа государственной власти как субъекта административной юрисдикции. Полагаем, что только суды могут рассматривать дела о привлечении к административной ответственности, что будет не только отвечать предназначению судебной власти, но и гарантировать права и законные интересы лиц, привлекаемых к административной ответственности. За органами исполнительной власти и их должностными лицами следует оставить только полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях.

5. Административная ответственность наступает в виде одного или нескольких административных наказаний. Перечень видов административных наказаний, закрепленный в ст. 3.2 КоАП РФ, является исчерпывающим. В современной учебной литературе содержание административной ответственности, к сожалению, нередко принято связывать лишь с административным наказанием. Этому во многом

способствуют формулировки ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, ст. 29.9 КоАП РФ, в соответствии с которыми решение о привлечении лица к административной ответственности принимается путем вынесения постановления о назначении административного наказания. Более того, невозможность применения к лицу предусмотренных нормой КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации санкций фактически влечет невозможность привлечения его к административной ответственности. В КоАП РФ отсутствует аналог раздела IV УК РФ, разграничивающего основания освобождения от административной ответственности и от административного наказания. К лицу, виновному в совершении коррупционного правонарушения, применяются меры административного наказания. Административное наказание следует рассматривать как часть административной ответственности, что проявляется в применении административного наказания только в случае привлечения лица к административной ответственности. Административное наказание можно определить как установленную действующим административно-деликтным законодательством меру административного воздействия государства за совершение противоправного деяния, отвечающего признакам административного правонарушения.

В КоАП РФ содержится еще несколько составов административных правонарушений за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6), за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения (ст. 20.6.1). Как усматривается из представленных материалов, 18 мая 2020 года в ходе проведенной технической проверки готовности региональной автоматизированной системы централизованного оповещения населения Владимирской области и комплексной системы экстренного оповещения населения был выявлен факт невыполнения МКУ «ГО И МТО» Ковровского района предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

природного и техногенного характера, а именно: муниципальная система оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях не поддерживается в постоянной готовности; а именно: неисправна электросирена муниципальной системы оповещения Ковровского района, чем нарушены требования подпункта «м» пункта 2 статьи 11 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>64</sup>.

Как следует из материалов дела, 13 января 2020 года главным специалистом отдела государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций Министерства общественной безопасности Свердловской области в отношении МБУ "Водоотведение и искусственные сооружения" был составлен протокол об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 20.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с указанием на то, что нарушения выразились в невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций а именно: не создана локальная система оповещения на комплексе гидротехнических сооружений Верх-Исетского водохранилища на р. Исеть (II класса); в паспорте безопасности опасного объекта гидротехнических сооружений Мало-Истокского пруда на р. Исток МО «город Екатеринбург» пос. Малый Исток, согласованном с Главным управлением МЧС России по Свердловской области, имеются разночтения по показателям степени риска для персонала и населения при наиболее вероятном сценарии развития чрезвычайной ситуации с пояснительной запиской декларации безопасности гидротехнического сооружения; отсутствует орган повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций - дежурно-диспетчерская службы МБУ «ВОИС», отсутствует положение о дежурно-диспетчерской службе. В протоколе об

---

<sup>64</sup> Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 23.11.2020 № 16-8754/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

административном правонарушении отражено, что правонарушение учреждением совершено 30 декабря 2019 года<sup>65</sup>.

Помимо несовершенства российского законодательства одной из проблем правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел можно назвать отсутствие действенного взаимодействия между правоохранительными органами и исполнительными органами власти в вопросе пресечения правонарушений, в особенности между полицией и иными органами исполнительной власти, уполномоченными применять меры пресечения. Это связано с тем обстоятельством, что полиция обладает значительными полномочиями в сфере пресечения правонарушений, в том числе путем применения физической силы, специальных средств и оружия. Такими полномочиями другие органы исполнительной власти не наделены, в то время как для пресечения при проведении публичных мероприятий, на которых собирается значительное число граждан.

Как верно отмечает А.В. Швецов в настоящее время единого нормативного акта, регулирующего систему мер административного предупреждения и пресечения, основания и порядок их применения, нет<sup>66</sup>.

Деятельность органов внутренних дел и иных органов власти, уполномоченных применять меры предупреждения и пресечения нарушений и привлекать виновных лиц к административной ответственности, должна быть направлена не только на выявление конкретных правонарушений, но и обеспечивать методологическую помощь и поддержку подконтрольным и поднадзорным субъектам, чтобы они не допускали аналогичных правонарушений в будущем. Таким образом, следует говорить о том, чтобы государство отошло от карательной функции в сфере административно-

---

<sup>65</sup> Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 22.01.2021 № 16-406/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>66</sup> Шевцов А.В. К вопросу о соответствии составов административных правонарушений административно-юрисдикционным полномочиям должностных лиц органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 6 - 13.



юрисдикционной деятельности к функции предупреждения правонарушений, что будет только выгодно всем сторонам данных правоотношений. Ведь порой нарушения допускаются непреднамеренно, просто в силу незнания действующего законодательства и отсутствия соответствующего опыта.

В рамках настоящего исследования следует затронуть также вопрос, связанный с возможными изменениями действующего КоАП РФ в рамках Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Данной Концепцией предполагается устранение имеющихся коллизий норм КоАП РФ и Конституции Российской Федерации. Но не все из них она затрагивает. В частности, органы внутренних дел в рамках рассмотрения материалов административных дел могут назначать виновным лицам различные виды административных наказаний, предусмотренных соответствующей статьей Особенной части КоАП РФ, в том числе применять наказание в виде административного штрафа. Но данная практика противоречит конституционным положениям, которые провозглашают недопустимость лишения имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ). Таким образом, административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел, как и многих иных органов исполнительной власти, наделенных правом рассмотрения административного дела, не в полной мере соответствует положениям Конституции РФ, и по-прежнему данный законодательный пробел не разрешен законодателем.

Названной Концепцией предполагается также выделение из КоАП РФ норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях. Но в ней не предлагаются конкретные дальнейшие шаги законодателя в определении «правовой судьбы» выделенных норм. Полагаем, что в данном случае необходимым является принятие специального административно-деликтного процессуального кодекса.

В то же время ряд положений принятой Концепции, касающиеся процессуальных норм и институтов, предлагается реализовать в Общей части

КоАП РФ, т.е. в материально-правовом нормативном акте. В этой связи согласимся с мнением, что нормы права, определяющие правовое положение участников производства по делу об административном правонарушении по своему характеру являются процессуальными и должны закрепляться в отдельном процессуальном кодексе<sup>67</sup>. Аналогичные по характеру и назначению нормы, определяющие подсудность и подведомственность уголовных дел, содержатся в УПК РФ (глава 5, ст. 151 УПК РФ), а не в УК РФ. Нормы, определяющие подведомственность и подсудность гражданских дел, тоже содержатся в ГПК РФ (глава 3 ГПК РФ), а не в ГК РФ.

---

<sup>67</sup> Кисин В.Р. Некоторые суждения по поводу Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 37 - 42.

## Заключение

Подводя итоги, сформулируем следующие выводы и предложения:

1. Конституция Российской Федерации предусматривает возможность введения на территории российского государства (при наличии предусмотренных законом оснований) особых правовых режимов, в рамках которых возможно существенное ограничение конституционных прав и свобод. Правовой режим чрезвычайного положения следует признавать формой института федерального вмешательства. Введение чрезвычайного положения является одной из важнейших, а главное действенных форм института федерального вмешательства. Выделяют следующие цели введения чрезвычайного положения: оказание всевозможной помощи гражданам и организациям, пострадавшим в результате данной чрезвычайной ситуации; ликвидация последствий эпидемий, эпизоотий и эпифитотий; установление нормальной, урегулированной обстановки.

2. Административно-правовой режим следует рассматривать в качестве особого правового инструментария, включающего в себя совокупность различных административно-правовых средств и сил, позволяющего обеспечивать надлежащее развитие общественных отношений для удовлетворения интересов субъектов права. Каждому специальному административно-правовому режиму присущи следующие особенности: тщательным образом регламентирован нормами действующего законодательства, например, в части оснований введения и прекращения; носит временный характер до исчезновения тех причин и условий, послуживших основанием его введения; перечень субъектов, уполномоченных вводить административно-правовой режим строго ограничен; решение о введении специального административно-правового режима является обязательным для исполнения всеми органами государственной и муниципальной власти и их должностными лицами, гражданами, организациями; специальный административно-правовой режим

связан с ограничением конституционных прав и свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц на период его действия.

3. Режим чрезвычайного положения вводится при возникновении чрезвычайной ситуации. Ограничение прав и свобод происходит путем введения дополнительных обязанностей для гражданина. Юридическая обязанность представляет собой необходимость действий определенных граждан. На территории, на которой произошла чрезвычайная ситуация, ограничения применяются к жителям данной местности путем ограничения отдельных прав. Чрезвычайное положение вводится лишь тогда, когда возникает реальная угроза безопасности населения и организаций и без применения специальных мер и ограничений данная ситуация решиться не может. Основной причиной различной трактовки понятия «чрезвычайная ситуация» в законодательных актах является невозможность закрепления единственного легального определения и наличие различных подходов к данному понятию на доктринальном уровне, а также включение в предмет правового регулирования этого понятия различных опасных ситуаций.

4. Чрезвычайное положение вводится только компетентными государственными органами и в установленном законом порядке. Их административную деятельность при данном режиме можно разделить на правовую и организационную формы. Для принятия решения о введении режима чрезвычайного положения необходимо наличие фактических обстоятельств, предусмотренных положениями Конституции РФ, ФКЗ «О чрезвычайном положении», а также соответствующего юридического основания в виде принятия специального нормативного правового акта. Конституция РФ предусматривает исключительный характер нормотворчества Президента РФ. В соответствии со ст. 87 Конституции РФ, а также ст. 88 Конституции РФ правом введения чрезвычайного положения обладает Президент РФ. Правовые акты Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения издаются в форме указов и являются правовыми формами деятельности главы государства.

5. Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения в силу ч. 2 ст. 4 ФКЗ «О чрезвычайном положении» незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации. В тоже время данная законодательная формулировка носит весьма размытый характер, поскольку не предусматривается конкретных сроков. Полагаем, что в соответствующих федеральных законах следует предусмотреть обязанность передачи Президентом РФ указов о введении военного и чрезвычайного положения в течение дня с момента их принятия на утверждение Совета Федерации.

6. Недостатком действующего законодательства следует назвать то обстоятельство, что в ФКЗ «О чрезвычайном положении» не предусмотрены предельные сроки продления режима чрезвычайной ситуации, поскольку в данном случае необходимо все же учитывать интересы государства и личности. В этой связи предлагаем закрепить в ст. 9 ФКЗ «О чрезвычайном положении» положение о том, что срок действия чрезвычайного положения может быть продлен указом Президента РФ не более чем на 6 месяцев, что является достаточным для устранения внутренних социальных противоречий и климатических (природных) обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации.

## Список использованной литературы

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ, 04.06.2001, № 23, ст. 2277.

3. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ, 04.02.2002, № 5, ст. 375.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.03.2021) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1

5. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ, 26.12.1994, № 35, ст. 3648.

6. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ, 03.01.2011, № 1, ст. 2.

7. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

8. Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.07.2016, № 27 (Часть I), ст. 4159.

9. Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 18.11.2020) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания

Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.02.2002, № 7, ст. 635.

10. Указ Президента РФ от 02.08.2010 № 966 (с изм. от 26.08.2010) «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» // Собрание законодательства РФ, 09.08.2010, № 32, ст. 4299.

11. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

12. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС «КонсультантПлюс».

13. Закон Республики Татарстан от 08.12.2004г. № 62-ЗРТ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // СПС «Гарант».

14. Указ Мэра Москвы от 14 марта 2020 г. № 20-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2020. – 19 марта.

Научная и учебная литература:

15. Административное право / ред. Л.Л. Попов. - М.: Юристъ; Издание 2-е, 2017.

16. Административное право: Учебник/ Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002.

17. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6.

18. Амандыкова С.К., Рустембекова Д.К. Обеспечение национальной безопасности как вектор государственной национальной политики Республики Казахстан (конституционно-правовые аспекты) / Конституционное право и политика: Сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28 - 30 марта 2012 года / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012.

19. Андреев С.А. Концептуальные подходы к трактовке понятия «чрезвычайная ситуация» // Вестник Воронежского института ГПС МЧС России. 2015. № 1 (14). С. 47–55.

20. Балтовский А.А. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях действия экстраординарных административно-правовых режимов: дис... канд. юрид. Наук. Саратов, 2005.

21. Басова Ю.Ю. Теоретические подходы к определению понятия «чрезвычайная ситуация» // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 2-5. С. 48–51.

22. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993.

23. Безруков А.В. Федеральная Конституция и конституционные законы в системе конституционного законодательства и обеспечении правопорядка в России // Российская юстиция. 2015. № 10. С. 2 - 5.

24. Беляева Г.С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5. С. 26-31.

25. Благодарная В.Н. Реализация конституционного права на неприкосновенность личности при заключении человека под стражу: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004.

26. Босхамджиева Н.А. Понятие угрозы общественной безопасности // «Административное и муниципальное право». 2012. № 11. С. 40 - 43.

27. Буткевич С.А. Правовой режим военного положения (сравнительный анализ законодательства России и Украины) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2015. № 2. С. 13-17.

28. Буткевич С.А., Евсюкова Я.И. Международное сотрудничество в контексте чрезвычайных ситуаций военного характера // Международное сотрудничество органов внутренних дел с правоохранительными органами зарубежных стран: проблемы теории и практики: материалы круглого стола. Днепрпетровск, 2010. С. 38-42.



29. Вербицкая Т.В. Режим военного положения и боевой обстановки в рамках конституционного права // Юридический вестник молодых ученых. 2016. № 3. С. 45-52.

30. Владимирова В.А. Советское уголовное право. Часть Особенная. - М.: Юридическая литература, 1979.

31. Воскобоев А.И. вопросу о сущности режима чрезвычайного положения // Конституция Российской Федерации: теория и практика реализации Сборник материалов Всероссийской научно-теоретической конференции. Ответственные редакторы А.Н. Осяк, Ю.В. Капранова. 2018.

32. Вострокнутов А.Л. Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях. Основы топографии. Учебник / А.Л. Вострокнутов, В.Н. Супрун, Г.В. Шевченко. - М.: Юрайт, 2015. С.

33. Горленко В.А. Режим правового регулирования (теоретико-прикладной аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.

34. Дивин И.М. К вопросу об определении понятия «административная ответственность» // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 25 - 27.

35. Зиборов О.В. Статическое и динамическое проявления административно-правового режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 1. С. 16-21.

36. Кисин В.Р. Некоторые суждения по поводу Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 37 - 42.

37. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник. 7-е изд. СПб.: Питер, 2006.

38. Комовкина Л.С., Кропачева А.В. Административно-правовые меры и ограничения, вводимые в условиях чрезвычайных ситуаций // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 60-65.

39. Константинов А.В., Файзулин Е.Р. Административно-правовые аспекты режима военного положения в России: актуальные вопросы и тенденции // International scientific review. 2016. № 5. С. 84-87.
40. Краснослободцева Н.К. Соотношение понятий «Свобода» и «Права» человека // Ленинградский юридический журнал. 2014. №4 (38). С. 75-82.
41. Лезбинев А.В. Новый Закон «О чрезвычайном положении» требует изменения ряда норм федерального законодательства // Российская Юстиция. 2002. № 7. С. 46-48.
42. Майдыков А.Ф., Овчинников В.В. О понятии и введении особых правовых режимов в целях обеспечения безопасности граждан Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2. С. 11-15.
43. Маршакова Н.Н. Теоретические аспекты функционального значения классификации в уголовном законодательстве // Российский следователь. 2007. № 20. С. 21-24.
44. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия вузов. Правоведение. 1996. № 1. С. 17-18.
45. Новичкова Е.Е., Хаметдинова Г.Ф. Меры и ограничения, применяемые в связи с становлением чрезвычайного положения // Вестник Уральского финансово-юридического института. 2018. № 3 (13). С. 22-27.
46. Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: монография. - М.: Норма, 2013.
47. Пивоваров А.С. Дискуссионные подходы к определению понятия «общественный порядок» // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 52 - 54.
48. Подмарев А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: определение конституционного понятия // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2014. №2. С. 9-17.
49. Подмарев А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения в Российской Федерации:

Конституционные основы и законодательное регулирование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 1 (77). С. 50-54.

50. Полякова Н.В. Особенности административной ответственности за нарушения в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. 2016. № 1. С. 315-317.

51. Радченко В.И. Чрезвычайное и военное положение в России (конституционно-правовые проблемы) // Вестник. 2015. № 3. С. 21-25.

52. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженков, О.В. Веремеева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018.

53. Саудаханов М.В., Егоров С.А. О некоторых проблемах определения места права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательством в системе конституционных прав и свобод Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2014. №2. С. 51-60.

54. Селивановский Д.О. Объект преступлений против общественной безопасности, связанных с нарушением специальных правил // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 6. С. 162-165.

55. Смирнова Н.П. Актуальные проблемы уголовной ответственности военнослужащих // Ученые записки юридического факультета. Выпуск 2: Актуальные проблемы юриспруденции в условиях становления правовой системы России. - СПб.: Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов, 1997. С. 97-99.

56. Стрельников К.А. Правовые аспекты экономической безопасности современного Российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004.

57. Ткаченко В.И. Преступления против общественной безопасности. - М., 2014.

58. Фаст И.А. Право на личную неприкосновенность в гражданском законодательстве // Власть Закона. 2018. № 2. С. 226 - 234.

59. Федотова Ю.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 11. С. 2 - 5.

60. Ченцов А.В., Хвалов М.М., Орлик Л.К. Эвакуация граждан в условиях чрезвычайной ситуации задымления // Современные исследования в сфере естественных, технических и физико-математических наук Сборник результатов научных исследований. Киров, 2018.

61. Шаганиян А.М. К вопросу о принципах ограничения прав и свобод человека и гражданина // Общество и право. 2011. № 3. С. 78 - 82.

62. Шевцов А.В. К вопросу о соответствии составов административных правонарушений административно-юрисдикционным полномочиям должностных лиц органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 6 - 13.

Материалы судебной практики:

63. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // СПС «КонсультантПлюс».

64. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Российская газета, № 221, 31.10.2003.

65. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 23.11.2020 № 16-8754/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

66. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 22.01.2021 № 16-406/2021 // СПС «КонсультантПлюс».