



**ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ВОЕННОГО
И ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**FOUNDATIONS OF THE CONSTITUTIONAL LEGAL REGIME OF
MARTIAL LAW AND STATE OF EMERGENCY IN THE RUSSIAN
FEDERATION**

УДК 342.7

АНТОНОВ Ярослав Валерьевич

кандидат юридических наук

ПАСИЧНИК Дмитрий Михайлович

ANTONOV Yaroslav Valerievich

Candidate of Law

PASICHNIK Dmitriy Mikhaylovich

***Аннотация.** В статье исследованы вопросы реализации режимов военного и чрезвычайного положения. Рассмотрены понятия и сущность военного и чрезвычайного положения как разновидностей нерегулярного порядка осуществления публичной власти. Изучены основные теоретические, правовые и организационные проблемы обеспечения данных режимов на основе системного анализа Конституции и иных нормативных правовых актов. Изложены предложения по решению существующих проблем.*

***Ключевые слова:** военное положение; чрезвычайное положение; правовые режимы; чрезвычайные режимы; чрезвычайная ситуация; режим повышенной готовности, нерегулярный порядок осуществления публичной власти.*

***Abstract.** The article examines the issues of the realization of martial law and state of emergency regimes. The concepts and essence of martial law and a state of emergency as varieties of an irregular order of exercising public authority are considered. The analysis of differentiation of these regimes is carried out. The main theoretical, legal and organizational problems of ensuring these regimes on the base of the system analysis of the Constitution and other normative legal acts are studied. Proposals for solving existing problems are outlined.*

***Keywords:** martial law; state of emergency; legal regimes; emergency regimes; emergency; high alert regime, irregular order of exercising public authority.*

В Конституции Российской Федерации (далее - РФ) отражены два фундаментальных порядка осуществления государственной власти. Один из них применяется в повседневной деятельности, когда отсутствуют значительные угрозы реализации прав и свобод человека и гражданина. В этом случае для обеспечения деятельности государства достаточно использования

регулярных средств правового воздействия на сложившуюся систему взаимодействия между субъектами права (то есть общественные отношения).

В тоже время в случае наличия существенной угрозы обеспечения прав и свобод человека и гражданина регулярных средств правового воздействия, а следовательно и обычного порядка взаимодействия между органами публичной власти, может быть недостаточно для полноценной реализации цели и задач демократического правового государства. Для таких нетипичных условий функционирования общества и государства, которые характерны, как правило, для чрезвычайных ситуаций (наводнения, пожары, землетрясения, извержения вулканов, эпидемии и пр.), либо ситуаций, когда ведутся активные боевые действия, переходящие или перешедшие в состояние, характеризуемое международным правом как состояние войны, в Конституции России предусмотрены нетипичные, нерегулярные порядки осуществления публичной власти – режимы военного и чрезвычайного положения.

Особые правовые режимы устанавливаются на территории Российской Федерации посредством введения норм чрезвычайного законодательства как реакции государства на конкретный вид угрозы [5, С. 51-53].

Необходимым элементом особого правового режима является определенное ограничение прав и свобод граждан. Становится очевидным, что осуществление публичного управления в условиях чрезвычайных обстоятельств сталкивается с рядом трудностей, что предопределяет необходимость осуществления решительных и продуманных, а в отдельных обстоятельствах и жестких мер в рамках применения правовых инструментов, закрепленных в нормах чрезвычайного законодательства.

В связи с обострением внешнеполитической обстановки в мире, распространением локальных военных и внутривнутриполитических конфликтов на приграничных с Российской Федерацией территориях, ухудшением эпидемиологической обстановки в связи с распространением коронавируса COVID-19 актуальным становится всестороннее изучение нормативной правовой базы военного и чрезвычайного положения с целью выработки

рекомендаций по оптимизации существующего механизма разграничения полномочий между органами власти в случае реализации нерегулярных порядков осуществления публичной власти.

В настоящее время нормативное правовое регулирование применения военного и чрезвычайного положения (далее - нерегулярный порядок осуществления публичной власти) в целом характеризуется недостаточностью и наличием ряда законодательных пробелов. Речь идет как о законодательном уровне регулирования, так и подзаконном.

Нерегулярные порядки осуществления публичной власти характеризуются в первую очередь введением особых процедур реализации прав и свобод человека и гражданина при условии неукоснительного соблюдения условия о недопущении их умаления. Указанные особые процедуры реализации прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ традиционно именуется как ограничение прав и свобод.

Военное положение вводится в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации. Понятие и признаки агрессии против Российской Федерации указаны в соответствующем законе о военном положении [3].

Как было отмечено выше, основной целью существования и функционирования правового демократического государства является обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина. При этом, очевидно, необходимо обеспечить нерушимость и целостность конституционного строя, возможность осуществления суверенитета как государственного в части осуществления публичной власти, так и народного в части реализации институтов выбора и референдумов, а в случае невозможности реализации данных демократических институтов необходимо поддерживать существующий баланс интересов, конституционных ценностей, и, по возможности, сохранять состав Правительства, который получил мандат народного доверия на последних выборах [2].

В этом смысле сохранение существующего баланса интересов личности, общества и государства в рамках сложившегося конституционного правопорядка является фундаментальной задачей Правительства независимо от того, какой порядок осуществления публичной власти (регулярный или нерегулярный) применяется в конкретный момент времени. В тоже время представляется невозможным сохранение регулярных процедур реализации прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайных обстоятельств, поскольку в этом случае приоритетным направлением деятельности государства является обеспечение реализации наиболее значимых конституционных ценностей, закрепленных в 1 и 2 главе Конституции РФ. Этим, по сути, обосновывается необходимость применения чрезвычайных мер [10, С. 311-312].

В целях наглядной дифференциации приведенных выше режимов нами была разработана соответствующая таблица (см. рис. 1).

Процедурные вопросы реализации нерегулярных порядков осуществления публичной власти закреплены соответственно в Конституции и в конституционных законах. Инициирование военного положения как одного из нерегулярных порядков осуществления публичной власти предоставлено Президенту РФ. Реализация этой инициативы осуществляется в правовой форме Указа Президента РФ [1].

Следующим субъектом, участвующим в процедуре введения указанного порядка осуществления публичной власти, является Совет Федерации, который в течение 48 часов с момента получения соответствующего Указа Президента России должен принять решение большинством голосов в форме постановления [3]. В случае, если большинство сенаторов Российской Федерации не проголосуют за введение военного положения, то режим военного положения утрачивает свою юридическую силу на следующий день после принятия соответствующего решения Советом Федерации.

Режим	Основания введения	Территория введения	Время действия режима	Полномочия введения	НПА, закрепляющий режим
Военное положение	Агрессия против РФ	Преимущественно вся территория РФ	30 суток на территории всей РФ, 60 – в отдельных субъектах	Президент РФ (указом, который рассматривается и утверждается в течении 48 часов Советом Федерации)	ФКЗ от 30.01.2002 «О военном положении»
Чрезвычайное положение	попытки насильственного изменения конституционного строя России, захвата власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки	Преимущественно вся территория РФ	30 суток на территории всей РФ, 60 – в отдельных субъектах	Президент РФ (указом, который рассматривается и утверждается в течении 48 часов)	ФКЗ от 30.05.2001 «О чрезвычайном положении»
Чрезвычайная ситуация	чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации	Отдельные субъекты местности	30 суток на территории всей РФ, 60 – в отдельных субъектах	Правительство РФ, Кабинет министров, органы государственной власти субъектов	ФЗ от 21.12.1994 "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"
Режим повышенной готовности	Условия, предшествующие ЧС	Отдельные субъекты или местности	Не определено	Правительство РФ, Кабинет министров, органы государственной власти субъектов	ФЗ от 21.12.1994 "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"

Рис. 1. Дифференциация особых правовых режимов.

Процедура введения чрезвычайного положения аналогична процедуре введения военного положения [9, С. 20-30].

Анализируя конституционные положения и положения соответствующего конституционного закона о военном положении [3], может возникнуть вопрос о соотношении части 5 статьи 29 Конституции РФ и ч. 15 ст. 7 в контексте возможности создания органов цензуры при наличии императивного конституционного предписания о запрете цензуры [1]. В целом системное толкование статей 17, 18, 23, 29, 55 Конституции РФ позволяет заключить, что ограничение прав и свобод допускается в случаях, когда это необходимо для обеспечения прав и законных интересов других лиц, в целях обеспечения обороны и безопасности государства. Таким образом, в

дальнейшем, с целью устранения существующей коллизии, в случае продолжения процесса конституционного реформирования предлагаем дополнить часть 5 статьи 29 Конституции РФ и изложить ее в следующей формулировке: «Цензура запрещается за исключением случаев, когда это необходимо для обеспечения целостности конституционного строя, нравственности, жизни и здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства».

В части совершенствования законодательства о чрезвычайном положении предлагаем разграничить правовое регулирование вопросов чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации в рамках двух обособленных нормативных правовых актов, а именно Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» и Федерального конституционного закона «О чрезвычайных ситуациях» [10, С. 311-312].

В настоящее время реализуемая в законодательстве концепция чрезвычайного положения предполагает единое регулирование в одном нормативном правовом акте и социальных конфликтов, и природно-техногенных катастроф, что с одной стороны создает аксиологическую неопределенность в реализации отдельных полномочий органов публичной власти, а с другой стороны практические трудности в части принятия наиболее соответствующих сложившейся ситуации, мер оперативного реагирования.

В связи с угрозой пандемии COVID-19 и возникшей необходимостью оперативного конституционного реагирования органов публичной власти на индивидуально развивающуюся ситуацию в каждом субъекте РФ, а также наличием объективных сложностей в понимании между населением и властью относительно целесообразности и законности тех или иных ограничений прав и свобод граждан в целях предотвращения и пресечения распространения коронавирусной инфекции предлагаем разработать и принять Федеральный закон «О режиме повышенной готовности», в котором определить понятие и концепцию режима повышенной готовности, сформулировать и разграничить полномочия органов публичной власти всех уровней, закрепить основные

индикаторы угроз, виды угроз, требующие введения режима повышенной готовности, а также прозрачные основания введения и отмены режима повышенной готовности.

В целях устранения существующей терминологической неопределенности в Федеральном законе от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предлагается изложить дефиниции катастрофы, стихийного бедствия и аварии. Указанные понятия используются в законе, однако их содержание не раскрывается. Целесообразно сформулировать данные понятия в статье 1 вышеуказанного закона.

Понятия эпидемия, эпизоотия и эпифитотия в настоящее время изложены только в соответствующих подзаконных актах. Представляется необходимым придать данным понятиям законодательную форму в целях как повышения прозрачности самого правового регулирования, так и обеспечения позитивного восприятия правореализационной деятельности органов публичной власти в данной сфере населением [4].

Концепция определения чрезвычайных обстоятельств также представляется недостаточно проработанной в части обеспечения единообразия в толковании нормативных правовых актов и правореализационной деятельности [6, С. 43-49].

Правовед А.Н. Мещеряков также отмечает необходимость превентивного (заблаговременного) разрешения указанных правовых проблем до появления чрезвычайных обстоятельств [8, С. 30-36].

Таким образом, в заключении отметим, что существующие конституционно-правовые механизмы, регулирующие нерегулярный порядок осуществления публичной власти (то есть порядок введения военного, чрезвычайного положения и режима повышенной готовности), нуждаются в системной доработке в целях своевременного устранения вышеуказанных правовых пробелов и коллизий.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.].
2. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3 (ред. от 03.07.2016).
3. О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (в ред. от 12.03.2014).
4. ГОСТ Р 22.0.04-95
5. Алексеев С.С. Государство и право: учебное пособие. М.: Проспект, 2014. 152 с.
6. Керимова С.Н., Тагирова А.Р. Проблемы правового регулирования режимов чрезвычайного и военного положения в России // Вестн. Дагестанского гос. ун-та. Сер. 2: Общественные науки. 2017. Т. 32. № 1. С. 43-49.
7. Константинов А.В. Специфика юридической природы правового режима в административном праве // Наука, техника и образование. 2015. № 11 (17). С. 129-131.
8. Мещеряков А.Н. Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 3 (33). С. 30-36.
9. Старостин С.А. Чрезвычайное положение. М.: Проспект, 2019. 120 с.
10. Шиенкова А.С. Особенности административно-правового регулирования режима чрезвычайной ситуации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 11. С. 311-312.

REFERENCES:

1. The Constitution of the Russian Federation: [adopted by popular vote on December 12, 1993 with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020].
2. On the state of emergency: Federal Constitutional Law of May 30, 2001 No. 3 (as amended on 07/03/2016).
3. About martial law: Federal Constitutional Law of 30.01.2002 No. 1-FKZ (as amended on 12.03.2014).
4. GOST R 22.0.04-95
5. Alekseev S.S. State and law: textbook. M.: Prospect, 2014. 152 p.
6. Keramova S.N., Tagirova A.R. Problems of legal regulation of states of emergency and martial law in Russia // Vestn. Dagestan State. university. Ser. 2: Social Sciences. 2017. Vol. 32. No. 1. Pp. 43-49.
7. Konstantinov A.V. Specificity of the legal nature of the legal regime in administrative law // Science, technology and education. 2015. No. 11 (17). Pp. 129-131.
8. Meshcheryakov A.N. Powers of the highest official of a constituent entity of the Russian Federation in the field of ensuring the regime of martial law // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2015. No. 3 (33). Pp. 30-36.
9. Starostin S.A. State of emergency. M.: Prospect, 2019. 120 p.
10. Shienkova A.S. Features of administrative and legal regulation of an emergency situation // Humanities, socio-economic and social sciences. 2014. №11. Pp. 311-312.

Антонов Ярослав Валерьевич

кандидат юридических наук

старший преподаватель кафедры конституционного (государственного) и международного права

Военный университет Министерства обороны Российской Федерации

123001, г. Москва, Б. Садовая ул., д. 14.

SPIN code: 6034-4137

antonovjv@gmail.com

Пасичник Дмитрий Михайлович

курсант прокурорско-следственного факультета

Военный университет Министерства обороны Российской Федерации

123001, г. Москва, Б. Садовая ул., д. 14.

pasich2002@mail.ru

Antonov Yaroslav Valerievich

Candidate of Law

Senior Lecturer at the Department of Constitutional (State) and International Law

Military University of the Ministry of Defence of the Russian Federation

B. Sadovaya ul., d.14, Moscow, Russia, 123001

Pasichnik Dmitriy Mikhaylovich

Cadet of the Prosecution and Investigation Faculty

Military University of the Ministry of Defence of the Russian Federation

B. Sadovaya ul., d.14, Moscow, Russia, 123001

20.02.03 - Военное право, военные проблемы международного права.