

УДК 342.7

DOI 10.17223/22253513/18/3

В.Н. Григорьев

ОСОБЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ: ВОПРОСЫ СООТВЕТСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ

На основе анализа системы чрезвычайного законодательства в Российской Федерации выявляются его противоречия, обосновывается необходимость приведения его в соответствие с Конституцией Российской Федерации и действующим федеральным конституционным законодательством, регулирующим особые правовые режимы жизнедеятельности, предлагаются концептуальные подходы к решению вопроса о совершенствовании чрезвычайного законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: особые правовые режимы, чрезвычайная ситуация, чрезвычайное законодательство, военное положение, чрезвычайное положение, особое положение, режим чрезвычайной ситуации.

1. Виды особых правовых режимов и основания их введения. В Конституции Российской Федерации предусмотрены наряду с обычным общим также два особых правовых режима: правовой режим чрезвычайного положения (ст. 56, 88) и правовой режим военного положения (ст. 87). Оба указанных режима регулируются федеральным конституционным законодательством.

Чрезвычайное положение в соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О чрезвычайном положении» [1] означает 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 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.

Режим военного положения в соответствии со ст. 5 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О военном положении» [2] включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Общим для указанных правовых режимов является то, что оба они включают отдельные ограничения прав и свобод, определяются только федеральным конституционным законодательством и вводятся в особом, включающем ряд уровней контроля и гарантий порядке.

Наряду с указанными двумя видами особого правового режима жизнедеятельности Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О противодействии терроризму» [4] предусмотрен еще один особый правовой режим – контртеррористической операции (ст. 11). Этот режим также включает отдельные ограничения прав и свобод и по сути своей представляет частный случай введения чрезвычайного положения – введение его в соответствии с п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» при террористических актах. Однако Федеральный закон «О противодействии терроризму» не детализирует нормы и основания режима чрезвычайного положения, он предусматривает новый, отдельный вид особого правового режима – правовой режим контртеррористической операции. При этом не только устраняются все предусмотренные для чрезвычайного положения уровни контроля его введения, но и вводится большая степень ограничения прав и свобод, включая право на жизнь (ст. 22).

Следует признать, что в существующем виде Федеральный закон «О противодействии терроризму» нуждается в приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации и действующим федеральным конституционным законодательством, регулирующим особые правовые режимы жизнедеятельности.

За последние два года в этот федеральный закон было внесено немало изменений и дополнений, касающихся, в частности, уточнения полномочий и обеспечения координации деятельности территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений. Речь идет, в частности, о федеральных законах от 23.07.2013 № 208-ФЗ [5], от 02.11.2013 № 302-ФЗ [6], от 05.05.2014 № 130-ФЗ [7], от 04.06.2014 № 145-ФЗ [8], от 28.06.2014 № 179-ФЗ [9], от 31.12.2014 № 505-ФЗ [10]. Однако он по-прежнему не согласуется с действующим федеральным конституционным законодательством.

2. Чрезвычайные условия как основание введения особого правового режима жизнедеятельности и их дифференциация. Чрезвычайные условия можно определить как представляющую собой исключительную, не предусмотренную обычным ходом дел обстановку, вызванную чрезвычайными обстоятельствами какого-то рода и включающую в свое содержание различные отклонения от обычного порядка, проявляющиеся в многообразных формах в сферах государственной власти и управления, хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения, общественно-политической, охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, те или иные сочетания которых в совокупности затрагивают жизнедеятельность всего региона в целом и порождают аномальную ситуацию, требующую для своей нормализации применения чрезвычайных мер [12].

Чрезвычайные условия являются следствием чрезвычайных обстоятельств и основанием введения особого правового режима, который представляет собой исключительную меру предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств, нормализации обстановки, восстановления законности и правопорядка в чрезвычайных условиях.

В зависимости от оснований возникновения чрезвычайные условия имеют различное содержание и степень выраженности, чему соответствуют различные виды особого правового режима.

3. О чрезвычайной ситуации и ее месте в системе особых правовых режимов. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [3] чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, 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, в соответствии с п. «б» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» являются обстоятельством, влекущим введение чрезвычайного положения.

Следовательно, чрезвычайная ситуация и чрезвычайное положение – это не одно и то же. Ситуация – это объективная обстановка, реальные обстоятельства. Значит, объявить чрезвычайную ситуацию – это квалифицировать какие-то обстоятельства как экстраординарные. Чрезвычайное положение в данном контексте представляет собой правовой режим. Объявить чрезвычайное положение – это ввести в установленном порядке в действие правовые нормы, предусматривающие особый порядок жизнедеятельности на определенной территории. Объявление какой-то ситуации чрезвычайной логично должно влечь за собой введение особого правового режима, т.е. введение чрезвычайного положения. И наоборот, введение правового режима чрезвычайного положения предполагает квалификацию каких-то жизненных обстоятельств как чрезвычайных, как чрезвычайную ситуацию.

4. О конституционно-правовой сущности чрезвычайных мер, введенных в отдельных субъектах Российской Федерации в августе 2010 г. В связи с серьезностью положения с пожарами в европейской части России Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» [11] в ряде регионов Российской Федерации была объявлена чрезвычайная ситуация. Предусмотренные данным Указом меры – из числа носящих чрезвычайный характер. Поэтому он может быть истолкован так, будто им введен особый правовой режим – режим чрезвычайной ситуации. На самом деле чрезвычайная ситуация сама по себе не представляет особого правового режима. В Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», на основе которого этот Указ издан с прямой ссыл-

кой на него, предусмотрен несколько иной правовой режим – режим чрезвычайного положения, который предусмотрен Конституцией Российской Федерации и регламентирован федеральным конституционным законом.

Что же содержит в себе Указ Президента Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности»?

Сразу же следует заметить, что этим Указом не вводится особый правовой режим, в нем говорится об объявлении чрезвычайной ситуации. Следовательно, он не основан на нормах, регулирующих правовой режим чрезвычайного, а тем более военного положения.

В Преамбуле Указа как на основание его издания есть ссылка на ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В данной статье предусмотрены полномочия Президента Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, среди которых предусмотрено введение при чрезвычайных ситуациях чрезвычайного положения (п. «в»). Иных правовых режимов при чрезвычайных ситуациях указанный федеральный закон не предусматривает.

В самом тексте Указа говорится лишь об объявлении чрезвычайной ситуации, о чрезвычайном положении не упоминается. В первоначальной редакции Указа в его названии ни о чрезвычайной ситуации, ни о чрезвычайном положении не упоминалось, в нем говорилось о «мерах по обеспечению пожарной безопасности». И лишь в окончательной редакции в названии Указа появились слова об объявлении чрезвычайной ситуации.

Вместе с тем в содержании Указа перечислены меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» (ст. 11, 13).

Таким образом, в содержании Указа «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» усматривается некоторая непоследовательность: с одной стороны, в нем сложившаяся ситуация с пожарами квалифицируется как чрезвычайная и на этом основании предусмотрен ряд мер, применяемых при введении особого (чрезвычайного) положения, а с другой – правовой режим чрезвычайного положения не введен с вытекающими из этого процедурно-правовыми последствиями.

Такой вывод свидетельствует о существовании правовой коллизии и может быть истолкован так, что появился новый особый правовой режим, либо установлен новый «облегченный» порядок введения существующего правового режима чрезвычайного положения, либо допущены системные ошибки в толковании и применении федерального конституционного законодательства, проистекающие из его несовершенства.

Склоняясь в пользу последнего, отметим следующее:

Во-первых, новый особый правовой режим по сложившейся в России конституционно-правовой практике может быть установлен лишь Конституцией и конституционным федеральным законодательством.

Во-вторых, в содержании Указа усматриваются лишь отдельные элементы особого правового режима, характерного для чрезвычайного положения,

которые сами по себе такого режима не образуют, но вместе с тем порождают вопросы о их месте в системе правового регулирования.

В-третьих, в этой связи возникает вопрос об исключении таких элементов из правовой практики либо определении легальной процедуры их введения. Вопрос о ненужности принятых мер в данной ситуации не имеет под собой оснований, так как если и возникают какие-то претензии, то лишь в части запоздалости и недостаточности принятых при объявлении чрезвычайной ситуации мер по обеспечению пожарной безопасности. Несколько сложнее обстоит дело с процедурной стороной. Было бы неправильно делать вид, что отдельные элементы чрезвычайного положения могут вводиться в обычном порядке. На них должны быть распространены процедурно-правовые гарантии в той мере, в какой вводимые средства затрагивают права граждан и юридических лиц.

И еще одно замечание. Нельзя игнорировать повсеместно сложившуюся практику объявления региональными руководителями чрезвычайных ситуаций, но и правовые основания для нее в действующем законодательстве не усматриваются. Полагаем, что многие коллизии как природного, техногенного, так и социального характера регионы имеют основания и должны решать сами.

Сказанное приводит к выводу о необходимости совершенствования федерального конституционного законодательства, регулирующего особые правовые режимы, как основание устранения ошибок в его толковании и применении, а главное – обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

5. Концептуальные подходы к совершенствованию чрезвычайного законодательства и практики его применения в Российской Федерации. В связи со сказанным предлагаются следующие концептуальные подходы к решению вопроса о совершенствовании чрезвычайного законодательства и практики его применения в Российской Федерации:

1. Прежде всего, необходимо ввести эту практику в правовое поле, имея в виду, что применение чрезвычайных мер может определяться лишь федеральным конституционным законодательством. Мы полагаем, что применительно к рассматриваемой ситуации это должно делаться в рамках Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

2. Необходимо расширить детализацию и дифференциацию оснований введения особого правового режима, установленных в ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», и соответствующих им мер (ст. 11–13), предусмотрев разные степени угроз с адекватным арсеналом возможных средств их предупреждения и ликвидации.

В этой связи не безосновательна постановка вопроса и о терминологической дифференциации различных комплексов особых правовых мер, среди которых могут быть как уже известные законодательству (военное положение, чрезвычайное положение), так и соответственно новые меры (особое положение, исключительное положение, режим специальной оперативно-войсковой операции и т.п.).

3. Дифференцировать процедуру введения особого правового режима в зависимости от степени угрозы, предусмотрев применительно к отдельным

уровням угрозы: а) различные виды особого правового режима; б) различные степени процедурно-правовых гарантий объявления и прекращения действия особого правового режима; в) различных субъектов, уполномоченных вводить тот или иной особый правовой режим (Президент РФ, руководитель субъекта Российской Федерации, руководитель муниципального образования); г) различные территориальные образования, на которые он может быть распространен.

Адекватность применяемых чрезвычайных мер и их надлежащая правовая прописанность позволят в полной мере заработать механизму их применения.

Литература

1. *Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»* // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.
2. *Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении»* // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
3. *Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»* // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
4. *Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»* // Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
5. *Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 208-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антитеррористической защищенности объектов»* // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4041.
6. *Федеральный закон от 2 ноября 2013 года № 302-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 5641.
7. *Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»* // Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2335.
8. *Федеральный закон от 4 июня 2014 года № 145-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации»* (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 23. Ст. 2930.
9. *Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 179-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3385.
10. *Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 58.
11. Указ Президента Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 32. Ст. 4299.
12. Григорьев В.Н. Расследование преступлений в чрезвычайных условиях (правовое обеспечение, организация, методика). М.: Академия МВД РФ, 1994. 193 с.

Grigoriev Victor N. The Institute of advanced training of employees of the interior Ministry of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

SPECIAL LEGAL REGIMES: THE QUESTIONS OF CORRESPONDING TO THE CONSTITUTION

Key words: special legal regimes, state of emergency, emergency legislation, state of martial law, emergency situation, exceptional situation, emergency situation regime.

The contradictions in emergency legislation of the Russian Federation have been given on the basis of its analysis. It has been noted that alongside with two special legal regimes (state of emergency and state of martial law) provided for in the Constitution, the Federal law "On counteraction to terrorism" contains yet another special legal regime - counterterrorist operation. This regime, in fact, is a special case of introducing a state of emergency. But the Federal law "On counteraction to terrorism" does not work out the norms and grounds for the state of emergency in details but it provides for a new, separate kind of special legal regime. However, it eliminates all the levels of controlling the introduction of state of emergency and proposes a wide degree of limitation of rights and freedoms including the right to life. The above Federal law needs to be correlated with the Constitution of the Russian Federation and current federal constitutional legislation that regulates special legal regimes.

The author proposes some conceptual approaches to the solution of the problem of emergency legislation development and its practical application. Firstly, it is necessary to introduce this practice into the legal field bearing in mind that it is federal constitutional legislation that can determine the application of emergency measures. Secondly, it is necessary to broaden the detailed elaboration and differentiation of the grounds for introduction of special legal regime taking into account different degrees of threats and corresponding set of possible means for their prevention and elimination. In this case the problem of terminological differentiation between various sets of special legal measures (state of martial law, state of emergency, exceptional situation, regime of a special tactical army operation etc.) does not seem unreasonable.

The author proposes to differentiate the procedure for introducing a special legal regime according to the degree of threats and to envisage the following: a) different kinds of a special legal regime; b) different degrees of procedural legal guarantees for declaration and termination of a special legal regime; c) different subjects empowered to introduce this or that special legal regime (President of the RF, head of the RF subject, head of a municipal entity); d) different territorial formations under regime.

References

1. Russian Federation. (2001) Federal Constitutional Law № 3-FKZ of May 30, 2001 On State of Emergency. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 23. Art. 2277. (In Russian).
2. Russian Federation. (2002) Federal Constitutional Law № 1-FKZ of 30 January 2002 On Martial Law. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 5. Art. 375. (In Russian)
3. Russian Federation. (1994) Federal Law № 68-FZ of December 21, 1994 "On protection of population and territories from emergency situations of natural and technogenic character". In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 35. Art. 3648. (In Russian)
4. Russian Federation. (2006) Federal Law № 35-FZ of March 6, 2006 On Combating Terrorism. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 11. Art. 1146. (In Russian)
5. Russian Federation. (2013) Federal Law 208-FZ of July 23, 2013, On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on issues of counter-terrorism security of objects. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 30 (Part I). Art. 4041. (In Russian)
6. Russian Federation. (2013a) Federal Law № 302-FZ of November 2, 2013, On Amendments to certain legislative acts of the Russian Federation. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 44. Art. 5641. (In Russian)
7. Russian Federation. (2014) Federal Law № 130-FZ of May 5, 2014, On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 19. Art. 2335. (In Russian)
8. Russian Federation. (2014a) Federal Law № 145-FZ of June 4, 2014. (ed. by July 13, 2015) On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation on Military Service in the Military Prosecution and Military Investigative Agencies of the Investigative Committee of the Russian Federation (rev. and ext., came into force since July 24, 2015). In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 23. Art. 2930. (In Russian).

9. Russian Federation. (2014b) Federal Law № 179-FZ of June 28, 2014, On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 26 (Part I). Art. 3385. (In Russian)
10. Russian Federation. (2014c) Federal Law № 505-FZ of December 31, 2014, On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 1 (Part I). Art. 58. (In Russian).
11. Russian Federation. (2010) Presidential Decree № 966 of August 2, 2010, On the Declaration of an Emergency Situation Related to Fire Safety. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 32. Art. 4299. (In Russian)
12. Grigor'ev, V.N. (1994) *Rassledovanie prestupleniy v chrezvychaynykh usloviyakh (pravovoe obespechenie, organizatsiya, metodika)* [Investigation of crimes in extreme conditions (Legal provisions, organization, procedures)]. Moscow: Academy of RF Ministry of Affairs.