

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему Чрезвычайное правовое регулирование в Российской Федерации

Студент

В.А. Бондарь

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., В.В. Романова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

## Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы: «Чрезвычайное правовое регулирование в Российской Федерации».

Актуальность темы выпускной квалификационной работы заключается в том, что для современной России институт чрезвычайного правового регулирования относительно молод и действует около двадцати лет, хотя и имеет истоки в предреволюционном и советском периодах. К тому же, данная тема является своевременной в связи с пандемией коронавирусной инфекции COVID-19, которая признана Всемирной организацией здравоохранения «чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения международного значения (PHEIC)» [5].

Цель выпускной квалификационной работы - всестороннее изучение чрезвычайного правового регулирования как особенного вида правового регулирования.

Задачи: 1) изучение и раскрытие понятия «чрезвычайное правовое регулирование»; 2) теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования; 3) изучение методов, способов и принципов чрезвычайного правового регулирования; 4) анализ чрезвычайных правовых режимов РФ; 5) обзор опыта применения чрезвычайного правового регулирования в США; 6) анализ проблем чрезвычайного правового регулирования и предложение способов их решения.

Дипломная работа состоит из введения, трёх глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Понятие и сущность чрезвычайного правового регулирования .....	7
1.1 Понятие чрезвычайного правового регулирования .....	7
1.2 Теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования .....	15
1.3 Методы, способы и принципы чрезвычайного правового регулирования .....	22
Глава 2 Чрезвычайные правовые режимы в РФ .....	31
2.1 Правовой режим чрезвычайного положения .....	31
2.2 Правовой режим чрезвычайной ситуации.....	38
2.3 Правовой режим военного положения .....	45
Глава 3 Опыт и проблемы применения чрезвычайного правового регулирования.....	54
3.1 Опыт применения чрезвычайного правового регулирования в США .....	54
3.2 Проблемы чрезвычайного правового регулирования в РФ и пути их решения.....	64
Заключение .....	70
Список используемой литературы и используемых источников.....	74

## Введение

В соответствии с Указом Президента РФ от 31.12.2015 N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" [34], одной из основных угроз государственной и общественной безопасности являются стихийные бедствия, аварии и катастрофы.

Согласно «Основам государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года», утверждённым Президентом Российской Федерации 15 ноября 2011 года, «в зонах возможного воздействия поражающих факторов при авариях на критически важных и потенциально опасных объектах проживает свыше 90 миллионов человек (60 процентов населения страны)» [19].

«Значительную угрозу для населения представляют сейсмические опасности, так как более 20 процентов территории Российской Федерации с населением более 20 миллионов человек может подвергаться землетрясениям силой 7 баллов и выше» [19].

Каждый год в России случается 40-70 крупных наводнений. По сообщению Росгидромета «500 тыс. кв. м. территории России подвергаются этому стихийному бедствию, создавая угрозу для 300 городов и десятков тысяч населённых пунктов» [36].

Большое значение данное исследование приобретает в связи пандемией COVID-19, определенной Всемирной организацией здравоохранения, как «текущая глобальная пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, вызванная коронавирусом SARS-CoV-2» [6]. Как известно, вирус появился в Китайском городе Ухане в декабре 2019 года. 30 января 2020 года Всемирная организация здравоохранения признала данную вспышку вируса «чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения международного

значения (PHEIC)» [5]. В феврале 2020 года вирус стал стремительно распространяться по всему миру, в связи с чем 11 марта 2020 года Всемирная организация здравоохранения объявила, что вспышка вируса приобрела характер пандемии.

Пандемия COVID-19 стала причиной серьёзных социально-экономических последствий, таких как: обвал фондового рынка, закрытие предприятий, спекуляция на рынке определённых товаров, дезинформация о вирусе. В ответ на жёсткие ограничительные мероприятия в ряде стран прошли несанкционированные протесты против карантина. В России первый массовый несанкционированный протест против режима самоизоляции произошёл во Владикавказе 20 апреля 2020 года.

Таким образом, перечисленные ситуации выдвигают вопрос об обязательности всестороннего исследования института чрезвычайного правового регулирования в Российской Федерации.

Актуальность темы исследования состоит в том, что для современной России институт чрезвычайного правового регулирования относительно молод и действует около двадцати лет, хотя и имеет истоки в предреволюционном и советском периодах.

Объект исследования - общественные отношения, возникающие в экстраординарных ситуациях, небезопасных для человека, общества и государства и сопряжённых с применением чрезвычайных мер для решения образовавшихся ситуаций.

Предмет исследования – сущность чрезвычайного правового регулирования; чрезвычайные правовые режимы РФ и их нормативная основа; опыт и проблемы применения чрезвычайного правового регулирования.

Цель выпускной квалификационной работы заключается во всестороннем изучении чрезвычайного правового регулирования как особенного вида правового регулирования.

Для достижения данной цели, были поставлены следующие задачи:

- изучение и раскрытие понятия «чрезвычайное правовое регулирование»;
- теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования;
- изучение методов, способов и принципов чрезвычайного правового регулирования;
- анализ чрезвычайных правовых режимов РФ;
- обзор опыта применения чрезвычайного правового регулирования в США;
- анализ проблем чрезвычайного правового регулирования и предложение способов их решения.

Научная новизна выпускной квалификационной работы выражается в комплексном исследовании чрезвычайного правового регулирования, анализе и выявлении проблем в данной области.

Теоретической значимостью данной работы является исследование сущности, юридической природы, методов, способов, принципов и пределов чрезвычайного правового регулирования.

Практическая значимость состоит во внесении предложений по совершенствованию чрезвычайного законодательства РФ.

В работе использовались следующие общелогические методы познания: анализ, синтез, обобщение, сравнение, аналогия. Также применялись специально-юридические методы исследования: историко-правовой метод, ориентированный на рассмотрение истории чрезвычайного правового регулирования в России и за рубежом; формально-юридический, который позволил произвести анализ чрезвычайно-правовых источников права.

Дипломная работа состоит из введения, трёх глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

# **Глава 1 Понятие и сущность чрезвычайного правового регулирования**

## **1.1 Понятие чрезвычайного правового регулирования**

Характерной особенностью социума является организованность и дисциплинированность существующих в нем отношений. Прежде всего, это обусловлено необходимостью согласования интересов и нужд как отдельного индивидуума, так и общества в целом. Обеспечивается такое согласие посредством правового регулирования.

Правовое регулирование, как целенаправленная юридическая деятельность, сопровождает всю историю существования права в обществе. Но если первоначально оно представляло собой попытки угадать «волю богов», то со временем превратилось в сугубо человеческое дело [18, с. 271].

Правовое регулирование в современном понимании – это система правовых средств, упорядочивающих общественные отношения [4, с. 109]. Данное определение весьма лаконично, но при этом обладает значительной общетеоретической значимостью, т.к. позволяет оценить механизм регулирования общественных отношений с помощью права.

Аналогичного взгляда придерживается А.Я. Сухарев, согласно его определению правовое регулирование – это «процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью юридических норм (норм права)» [3, с. 858].

Воспринимая правовое регулирование, как процесс воздействия на общественные отношения в целях их урегулирования, отметим его основные черты:

- 1) реализуется посредством создаваемых государством общеобязательных норм;

2) опирается на допустимость применения государственного принуждения;

3) сопряжено с действием определенного механизма, включающего всю совокупность юридических средств.

В общем смысле правовое регулирование представляет собой процесс, цель которого - посредством правовых средств дать начало затребованному обществом поведению и при содействии права направить развитие жизненных обстоятельств на необходимый поведенческий путь.

Ведущее место в правовом регулировании занимает государство, оно обуславливает создание правовых установлений и является главной силой их реализации. Связь между государством и правом неразрывна, право не может формироваться и выполнять свои функции вне зависимости от государства, а государство, покровительствуя над правом, использует его потенциал для решения собственных задач.

Задачи государства исторически изменчивы и зависят от реальных обстоятельств. В конкретные периоды своего существования государство может встретиться с чрезвычайными ситуациями природного, техногенного или социального характера. Создавая угрозу безопасности личности, обществу и государству, чрезвычайная ситуация требует от последнего для своего урегулирования иного нормативного правового воздействия, чем то, которое действует в обычных условиях [13, с. 137-138].

Изучение российского законодательства и юридической литературы показало, что для определения правовой регламентации чрезвычайных ситуаций используются следующие понятия: «чрезвычайное законодательство», «чрезвычайный закон», «режим чрезвычайного положения», «правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях» и т.п. В какой-то мере вышеуказанные категории имеют сходство, однако между ними присутствуют значительные различия. Связывает данные понятия



исключительно то, что речь идет о юридических аспектах деятельности государства в обстоятельствах чрезвычайной ситуации.

В настоящий момент имеется необходимость дать определение понятию «чрезвычайное правовое регулирование», так как в правовой науке его практически не применяют. В первую очередь обратимся к слову «чрезвычайный» и рассмотрим, в каком значении оно употребляется в толковых словарях русского языка.

С.И. Ожегов трактует данный термин в следующих значениях:

- исключительный,
- специально для чего-нибудь назначенный [17].

Д. Н. Ушаков раскрывает смысл слова «чрезвычайный», как:

- экстренный;
- не предусмотренный обычным течением дел [35].

С.А. Кузнецова в Большом толковом словаре русского языка описывает вышеуказанное слово следующим образом:

- превосходящий всё обычное;
- очень большой по силе, степени проявления, воздействия [2].

Учитывая вышесказанное, можно заключить, что слово «чрезвычайный» воспринимается как противоположность общепринятого, естественного порядка. Применительно к правовой деятельности термин «чрезвычайный» предполагает особый характер юридических ситуаций или порядка правового регулирования.

Институт чрезвычайного правового регулирования сложился много тысячелетий назад. Так, еще в Римской республике в V – II вв. до н.э. для ведения войн и подавления внутренних волнений применялась диктатура. При диктатуре приостанавливалось действие обычного законодательства, а сам диктатор мог воспользоваться любыми средствами для разрешения критической ситуации. К примеру, «если диктатор присуждал кого-либо к смертной казни в пределах города Рима, то на его приговор нельзя было

жаловаться в народное собрание. Распоряжения диктатора не подлежали даже трибунской интерцессии, т.е. плебейские трибуны не могли налагать вето на те или иные распоряжения диктатора» [29, с.45].

Российской истории также знаком один из самых ранних периодов установления чрезвычайного режима управления. «При Иване Грозном в середине XVI в. была учреждена опричнина – прямое правление царя с исключительными полномочиями царя на суд и расправу в отдельных территориях, заподозренных в государственной измене. На остальных территориях сохранился привычный образ управления, и действовало местное самоуправление. В областях, где вводилась опричнина, вся власть переходила в руки царя и его опричного войска» [30, с.110]. Опричнина была учреждена как реакция на чрезвычайную ситуацию – измену и угрозу дробления России. С её помощью Иван Грозный подавил сепаратизм, полностью покончил с удельной системой, обеспечил единство русских земель и подчинил себе высшие слои общества.

С конца XIX – начала XX веков чрезвычайное законодательство стало выступать неотъемлемой чертой правовых систем практически во всех странах мира и очень действенным юридическим средством выхода из экстренных ситуаций, обеспечивающим безопасность личности, общества и государства.

Правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях в юридической науке России рассматривается в узком смысле как правовой режим, используемый с целью устранения чрезвычайных ситуаций природного, антропогенного или техногенного характера. В иных ситуациях, таких как военное время, борьба с терроризмом, кризисная ситуация в экономике и др. применяется исключительное правовое регулирование и, как правило, ученые не смешивают его с чрезвычайным правовым регулированием.

Согласно нашему взгляду, термин «чрезвычайное правовое регулирование» следует использовать в широком смысле, как правовое

регулирование в условиях экстренной ситуации, создающей угрозу политической, экономической, социальной, духовной, информационной и иной защищенности личности, общества и государства. В пользу широкого понимания чрезвычайного правового регулирования можно привести следующие аргументы:

- между исключительными правовыми режимами в чрезвычайных ситуациях больше юридического сходства по сравнению с различиями. В данных правовых режимах условия, основания, порядок введения, продления и отмены, цели, средства и методы правового воздействия являются практически одинаковыми.

- ограниченный взгляд по отношению к чрезвычайному правовому регулированию не даёт возможности коснуться таких вопросов, как его правовая природа, присутствие специальных норм в законодательстве, касающихся экстраординарных ситуаций, наличие «скрытых» полномочий государства в условиях чрезвычайных ситуаций.

Вследствие чего предлагаем воспринимать чрезвычайное правовое регулирование в таких значениях, как:

1) особый правовой режим либо порядок деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан и организаций, сопряженный с отклонением от обычного механизма управления и проявляющийся в ограничении прав и свобод граждан и организаций, возложении дополнительных обязанностей;

2) чрезвычайное право, т.е. особый комплексный публично - правовой институт, регламентирующий общественные отношения в опасных и экстренных жизненных ситуациях;

3) особенный вид правового регулирования, ориентированный на формирование правовых средств и условий для предотвращения непредвиденных чрезвычайных ситуаций.

Чрезвычайное правовое регулирование, как особенный вид правового регулирования, обладает следующими характерными особенностями:

Во-первых, поводом для возникновения чрезвычайного правового регулирования является чрезвычайная ситуация, которая угрожает безопасности личности, общества и государства.

Во-вторых, задачей чрезвычайного правового регулирования является предотвращение чрезвычайной ситуации, приведение в устойчивое состояние сложившихся отношений и переход от критической ситуации к нормальному функционированию общества.

В-третьих, при чрезвычайном правовом регулировании усиливаются императивные начала в правовом воздействии на общественные отношения, и уменьшается область деятельности диспозитивных юридических норм. Например, во многих странах для организации поставок товаров в регионы, где установлено чрезвычайное правовое положение, применяется система государственного заказа, при которой поставщики не имеют возможности отказаться от заключения договора. Иначе говоря, существенно ограничивается свобода договора, которая применяется в обычных условиях гражданского оборота.

В-четвертых, идет процесс централизации правового регулирования, а также сужается или временно останавливается участие в правовом регулировании органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Такая потребность в централизации правового регулирования обусловлена, прежде всего, тем, что органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, опираясь на свои полномочия и возможности, не могут самостоятельно противодействовать возникшим чрезвычайным ситуациям.

В-пятых, при чрезвычайном правовом регулировании возрастает дискреция, проявляющаяся в том, что центральные органы государственной власти по собственному усмотрению принимают управленческие решения и

правовые акты. Расширение дискреционных полномочий государства обусловлено непредвиденным характером образовавшейся ситуации, когда её решение происходит путем принятия незамедлительных и индивидуальных мер, которые невозможно заранее учесть в нормативных правовых актах.

В-шестых, приостанавливается действие ординарного законодательства и начинает действовать чрезвычайное законодательство. Практически в чрезвычайной ситуации начинают действовать одновременно два вида правового регулирования: ординарное и неординарное (исключительное). При этом ординарное правовое регулирование заменяется чрезвычайным правовым регулированием в той степени, в какой это требуется характером обстоятельств.

В-седьмых, в числе правотворческих и правоприменительных органов возникают чрезвычайные органы государственной власти, прежде не существовавшие в стабильной ситуации. Так, Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [48] предусматривает введение должности коменданта той территории, в которой введено чрезвычайное положение.

В-восьмых, в пределах чрезвычайного правового регулирования происходит ограничение правового статуса граждан и организаций. Однако ограничение прав и свобод граждан в чрезвычайных условиях допустимо только лишь с целью разрешения сложившейся обстановки, грозящей безопасности личности, общества и государства. Так, Европейская конвенция по правам человека 1950 г. [10] дает возможность странам-участницам Конвенции отступить от гарантированных прав и свобод в целях устранения чрезвычайных обстоятельств, которые угрожают безопасности государства.

В-девятых, чрезвычайное правовое регулирование имеет временный характер и перестаёт действовать после окончания кризисной ситуации.

В-десятых, наиболее часто чрезвычайное правовое регулирование носит локальный характер, т.е. не выходит за пределы определенной территории и

тем самым приводит к режиму прямого правления центрального правительства на этой территории.

В-одиннадцатых, основания, порядок введения и прекращения чрезвычайного правового регулирования имеют правовую базу – совокупность юридических норм, предусмотренных на использование в условиях чрезвычайной ситуации.

В-двенадцатых, чрезвычайное правовое регулирование зачастую противоречит действующему законодательству, конституционным принципам и ценностям, периодически выходя за пределы права и выступая проявлением государственного принуждения для того, чтобы стабилизировать ситуацию. Так, действующий в Российской Федерации Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [48] даёт возможность вводить ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории, в которой объявлено чрезвычайное положение.

Наконец, можно воспринимать чрезвычайное правовое регулирование как способ обеспечения национальной безопасности. С помощью режима чрезвычайного положения гарантируется безопасность личности, общества и государства.

Таким образом, «чрезвычайное правовое регулирование, как вид правового регулирования, можно определить как правовое воздействие с помощью исключительных правовых средств на общественные отношения в экстремальных условиях в целях обеспечения безопасности и восстановления порядка и организованности в общественной жизни, при котором ограничивается или отменяется действие общих правовых принципов и норм» [50, с. 36].

## 1.2 Теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования

Дозволенность чрезвычайного правового регулирования на современном этапе практически не относится к предмету обсуждения в правовой науке. Наличие чрезвычайного законодательства расценивается как что-то само собой разумеющееся и привычное. «Однако для теоретико-правового дискурса вполне резонными являются вопросы:

- возможно ли и в какой степени допустимо правовое регулирование в чрезвычайных обстоятельствах;
- каковы регулятивные возможности права в условиях чрезвычайной обстановки;
- каковы пределы и условия чрезвычайного правового регулирования» [50, с.37].

В отсутствие ответов на поставленные вопросы проблематично обеспечить научную базу для подготовки, утверждения и использования норм чрезвычайного законодательства.

Как правило, нормы права регламентируют типичные отношения, предусмотренные на многократное использование. В.Н. Кудрявцев в своей монографии выводит следующее суждение: «Право – есть результат отражения, закрепления и охраны нормальных отношений» [12]. Также справедливо воззрение римского юриста Юлиана, который отмечал: «Законы не могут быть написаны таким образом, чтобы они обнимали все случаи, которые когда-либо произойдут, но достаточно, чтобы они распространялись на то, что большей частью случается».

Выдвигая проблему позволительности применения общих норм в условиях чрезвычайной ситуации с целью упорядочения отношений, следует учитывать то, что:

- чрезвычайные ситуации – исключительные случаи, выступающие за рамки привычной жизни социума, влекущие иные, прежде незнакомые отношения и социальные последствия;

- в большинстве случаев, заранее предугадать и узнать характер, последующее развитие чрезвычайной ситуации почти невыполнимо;

- выход из чрезвычайной ситуации и преодоление её последствий нередко имеют индивидуальный характер и не могут быть безошибочно просчитаны, и спланированы заранее.

«При соотношении права как социального регулятора, рассчитанного на нормальное течение жизни, и чрезвычайной ситуации как исключительного и ненормального, выходящего за привычные границы, явления, может показаться, что право бессильно и непродуктивно в таких обстоятельствах» [50, с. 38-39]. При бессилии права, предотвращение чрезвычайной ситуации возможно посредством предоставления дискреционных прав органам государственной власти, которые в непредвиденной ситуации будут руководствоваться не законом, а силой принуждения. В виду такой позиции влияние закона будет притеснено правом государства самостоятельно искать выход из экстренной ситуации.

Т. Н. Шмидт, в своём исследовании утверждает, что «закона для конкретной чрезвычайной ситуации быть не может» [50, с. 39]. Действительно, даже в безупречнейшей норме права сложно учесть все специфические жизненные случаи. Трудно не согласиться с мнением А. Матио, замечавшего, что: «Нельзя наперед с точностью определить, какими будут чрезвычайные обстоятельства и в какие последствия для страны выльются» [15, с. 192].

Приверженцем критического течения, касательно чрезвычайного законодательства, в предреволюционной правовой идее являлся Я.М. Магазинер. Существование законов об исключительном положении, как и установление специальных мер охраны порядка, он расценивал как выражение



силы, а не признания власти и закона. По этой причине он выступал вопреки принятия закона об исключительном положении, т.к. боялся того, что настоящий закон может переродиться в механизм насильственного подавления прав и свобод.

В роли доказательства могут выступать исторические данные, когда под предлогом чрезвычайной ситуации и с дозволения закона бразды правления передавались авторитарным лидерам, а в обществе обострялись социальные противоречия, начиналась революция либо устанавливался тоталитаризм.

Наглядным примером является фашистская Германия. 23 марта 1933 г. был принят Рейхстагом и санкционирован рейхспрезидентом Паулем фон Гинденбургом «Закон о преодолении бедственного положения народа и государства» [64]. Закон был утверждён под непосредственным влиянием НСДАП и, на тот момент, главы правительства Адольфа Гитлера. Гитлер уверил Гинденбурга, что в сложившейся обстановке политического кризиса следует лимитировать основные права и свободы, предоставив исключительные полномочия правительству во главе с Гитлером.

Данный закон состоял из пяти статей, устанавливающих следующие правила:

- правительство имеет право издавать законы;
- издаваемые правительством законы могут отступать от требований Веймарской конституции;
- законы оформляются рейхсканцлером и становятся действительными со дня публикации в газете «Reichsgesetzblatt»;
- правительство получает полную свободу действий в области внешней политики;
- действие закона устанавливается на неограниченный срок.

В конечном итоге этот закон обеспечил правовую основу для установления тоталитарного режима нацистов и стал составляющей одной из опаснейших гуманитарных катастроф XX века – Второй мировой войны. В

вышеприведённом примере переход к чрезвычайному положению и, как следствие, диктатуре нацистов, осуществлялся в строгой согласованности с законом. Это доказывает, что даже с идеальным законодательством, государство не ограждено от того, что без нарушения закона в нем может быть установлен античеловеческий режим.

В своё время немецкий правовед XX в. Г. Радбрух предупреждал о том, что: «С помощью концепции о чрезвычайном положении государства можно также оправдать фашистских активистов, которые делают все чтобы насильственно спасти государство из состояния постоянного пребывания в чрезвычайном положении из-за его... либерально-демократической конституции» [65, с. 5].

При таком умозаключении, когда в законе не должно быть места дискреционным полномочиям государства при чрезвычайной ситуации, право теряет свою значимость, а также усиливается вероятность произвола власти, присваивания полномочий, разрешение кризисов при помощи насильственных средств.

Однако, данная позиция при всей своей весомости, все же упускает из виду ряд соображений:

1) чрезвычайные ситуации - представляют собой весьма распространенные происшествия, главным образом, когда речь идёт о стихийных бедствиях;

2) в некоторой степени есть шанс предвидеть чрезвычайную ситуацию и составить модель выхода из неё;

3) преодоление экстремальных ситуаций посредством внеправового механизма грозит произволом власти, возможностью скрытого переворота и узурпации власти;

4) существование точно выраженной правовой основы для функционирования органов государственной власти в экстренной ситуации делает чрезвычайное правовое регулирование гарантом и способом защиты

прав и свобод граждан, фактором препятствования перехода политического режима в авторитаризм или тоталитаризм.

Проблема возможности и позволительности чрезвычайного права неразрывна с вопросом подконтрольности общественных процессов в кризисных условиях и переходных состояниях. Способность не только права, но и государственной власти оказать воздействие для урегулирования сложившихся общественных отношений при экстремальной ситуации может быть сведена к минимуму. Всемирной истории известно множество событий, когда кризисные явления влекли за собой беспорядки, восстания, перевороты, гражданские войны и революции, а власть, для разрешения возникшей ситуации, оказывалась не дающим ожидаемого результата инструментом.

Вместе с тем, В.В. Сорокин доказал, что управляемость сохраняется и в переходный период, а право обладает соответствующим потенциалом для урегулирования проблемных отношений. Ученый уверяет, что: «Переходное состояние общества не является неправовым, хотя в переходный период правовой порядок не является абсолютным в силу вероятностного характера развития правовой системы и возрастания в ней процессов дезорганизации» [31, с.460]. Данное суждение справедливо, ведь если бы в переходных условиях правовое регулирование приостанавливало своё воздействие, то невозможно было бы вернуть жизнедеятельность общества в нормальное состояние. Чрезвычайное и переходное право имеет важное значение для поддержания порядка и создания устойчивой основы для жизни общества.

Разумеется, нет оснований утверждать, что все возникающие в чрезвычайных условиях отношения, находятся под контролем государства и права. Даже при нормальных условиях не все отношения могут прогнозироваться и становится объектом государственно-правового воздействия. В чрезвычайных обстоятельствах управленческие и регулятивные возможности государственно-правовых институтов снижаются в связи с тем, что возрастает уровень беспорядка и хаоса в общественной

жизни. Однако это не свидетельствует о том, что в таких условиях государство и право оказываются неэффективными и бессмысленными. Напротив, в критических обстоятельствах государственно-правовые механизмы и средства становятся самыми востребованными, когда общество не может самостоятельно преодолеть экстремальные события и испытывает потребность во внешней поддержке и организации.

В целом, возникновение государственности и права являются следствием жизни человеческого общества в экстремальных условиях. Согласно кризисной теории, на известном этапе исторического развития суровый климат вызвал ограниченность ресурсов и поставил вопрос о выживании человечества. Именно потребность в распределении ресурсов и проблема выживания общества обусловили возникновение государства и права в качестве средства организации общества в экстремальных условиях.

Так, кризисная теория образует ещё одно подтверждение тому, что государственно-правовое регулирование в исключительных обстоятельствах, небезопасных для общества, необходимо и допустимо. Причём, практически невозможно предварительно найти пути и средства решения кризисной ситуации. Но, с позиции необходимости сохранения общества, препятствовать экстраординарным действиям власти и закона при таких обстоятельствах недопустимо. Как показывает практика, других путей по выходу из критической ситуации у общества не находится.

Следовательно, критические замечания касательно чрезвычайного правового регулирования основываются на двух доводах:

- 1) чрезвычайный правовой режим усиливает императивные полномочия государственной власти и грозит несоблюдением прав и свобод граждан;
- 2) в экстремальных обстоятельствах вероятность правового регулирования минимизируются, т.к. невозможно заблаговременно предугадать развитие чрезвычайной ситуации.

Соглашаясь с тем, что в данных замечаниях присутствует определённая доля правды, необходимо подчеркнуть, что наиболее существенны доводы в интересах правового регулирования в условиях чрезвычайной обстановки.

Во-первых, защита общества и государства, ставит перед необходимостью введения исключительных мер, ущемляющих личные интересы во благо общественных и государственных. Известный швейцарский юрист И.К. Блюнчли еще в XIX в. писал: «Когда дело идет действительно о спасении государства и когда это спасение невозможно без нарушения существующих прав отдельных лиц или даже целых классов населения, правительство не может и не должно, щадя эти права, обрекать государство на гибель: непреклонно следуя принципу – воля народа есть высший закон, оно должно сделать все, что необходимо для сохранения и спасения государства» [62, с. 112 ].

Во-вторых, международная практика демонстрирует не только случаи негативного применения чрезвычайного правового режима, но также примеры результативного использования чрезвычайных мер для возобновления порядка в жизнедеятельности общества. В особенности, это касается установления чрезвычайных режимов с целью ликвидации неблагоприятных последствий природных и техногенных катастроф. Ярким примером служит введение режима чрезвычайной ситуации для устранения последствий аварии, случившейся 17 августа 2009 года на Саяно-Шушенской ГЭС.

В-третьих, существование обдуманной и точной юридической основы для работы государственных органов в условиях чрезвычайной обстановки даёт возможность уменьшить отрицательные результаты чрезвычайных мер, таких как государственный произвол и нарушение прав человека.

В-четвёртых, в конкретных пределах возможно предсказывание экстренных ситуаций, а также формирование систем раннего предупреждения. В частности, в нашей стране и за границей, уже давно применяется система гражданской обороны, которая является определённой последовательностью

мероприятий по подготовке к защите населения от угроз, возникающих при экстренных ситуациях.

Таким образом, в целях разрешения возникших угроз, представляющих опасность для общества и государства, чрезвычайное правовое регулирование оказывается оправданной исключительной мерой. Безусловно, в своей основе чрезвычайное право является уклонением от ординарных законов и может расцениваться как правонарушение. Однако полномочие на совершение такого правонарушения в условиях чрезвычайной ситуации есть необходимое зло, предоставляющее основу для возобновления порядка и сохранности общества. В данном контексте чрезвычайное правовое регулирование подобно институтам необходимой обороны, крайней необходимости и обоснованного риска.

### **1.3 Методы, способы и принципы чрезвычайного правового регулирования**

Метод правового регулирования – это определённые способы влияния права на социальные отношения. В правовой науке акцентируются два метода правового регулирования: императивный и диспозитивный.

Как правило, в условиях чрезвычайной обстановки применяются императивные нормы. Императивность чрезвычайного правового регулирования выражается в следующих факторах:

Во-первых, с позиции правового положения, субъекты чрезвычайных правоотношений пребывают в юридическом неравноправии между собой. Специально сформированные чрезвычайные органы представляют собой властный субъект, подчиняющий себе и принуждающий к действиям или бездействиям обратный субъект – граждан и организации.

Во-вторых, правовое основание образования, развития и прекращения чрезвычайных правоотношений составляют два вида жизненных обстоятельств:

1) события, т.е. природные и техногенные чрезвычайные ситуации, не подчиняющиеся воле и сознанию человека;

2) действия:

- неправомерные, т.е. катастрофы, напрямую обусловленные от воли человека (террористический акт).

- правомерные, т.е. административные акты чрезвычайных органов власти, которые нацелены на прекращение экстренных ситуаций.

В-третьих, содержание чрезвычайных правоотношений отличается от нормальных тем, что:

1) в них осуществляются, предусмотренные юридической нормой, запреты и обязывания для находящихся в подчинении лиц;

2) чрезвычайным органам власти предоставляется прерогатива на нормативное и индивидуальное упорядочение отношений и подчинение себе граждан и организаций.

Чрезвычайные правоотношения, в большинстве случаев, представляют собой пассивное участие со стороны подчинённых субъектов, так как призывают граждан и организации отказаться от активных действий. Активные же действия возлагаются на чрезвычайные органы, которым надлежит разрешить критическое положение.

Впрочем, не исключены случаи, когда законодательство и чрезвычайные органы управления вправе требовать от подвластных лиц активного участия, поскольку того требует протекание чрезвычайной ситуации. Так, Федеральный закон от 26.02.1997 N 31-ФЗ "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" устанавливает, что: «Граждане в период мобилизации и в военное время привлекаются к выполнению работ в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства» [46].

В-четвертых, обеспечительные меры чрезвычайного законодательства характеризуются:

1) серьёзностью наказания за несоблюдение чрезвычайного права;

2) назначением дополнительных мер ответственности за нарушение закона в условиях чрезвычайной ситуации. Примером служат следующие статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ:

- ст.20.5. «Нарушение требований режима чрезвычайного положения (за исключением нарушения правил комендантского часа) – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до тридцати суток; на должностных лиц - от одной тысячи до двух тысяч рублей или административный арест на срок до тридцати суток» [8].

- ст.20.6. «Невыполнение предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а равно невыполнение требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей» [8].

- ст.20.7. «Невыполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей» [8].



Наконец, основой императивного метода чрезвычайного правового регулирования является беспелляционность распоряжений государственной власти, которые не могут изменяться вследствие согласованного решения субъектов права.

Выше подчёркивалось, что при чрезвычайном правовом регулировании преимущественно используются такие способы, как обязывания и запреты. Чтобы обеспечить бездействие граждан и тем самым, исключить осложнения в работе государства используются запреты. Так, Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" разрешает вводить: «запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий» [48], так как они могут дестабилизировать и без того напряжённую обстановку. Обязывания же используются в тот момент, когда государству требуется активное поведение граждан и организаций для преодоления следствий чрезвычайной ситуации.

В свою очередь, правоведы рассматривают вопрос о наличии специального способа правового регулирования – правового ограничения. А.А. Фомин, в своём исследовании, отмечает: «Правоограничение заключается не просто в возложении обязанностей и запретов, а в сужении правового статуса лица, изъятии или ограничении прав и свобод или отдельных возможностей по их осуществлению» [49, с. 8].

В самом деле, на первом этапе, при чрезвычайных обстоятельствах, устанавливаются ограничение конституционных права и свобод граждан и организаций. Так, Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" [48] запрещает забастовки – самый действенный способ для работников отстаивать свои права.

А.В. Малько выделяет следующие «признаки правовых ограничений:

1) ограничения связаны с неблагоприятными условиями для осуществления интересов субъекта права, поскольку направлены на

сдерживание и одновременно на удовлетворение интересов противостоящей стороны;

2) сообщают об уменьшении объема возможностей, свободы, а значит, и прав личности, что осуществляется с помощью обязанностей, запретов, наказаний и т.п.;

3) обозначают собой отрицательную правовую мотивацию;

4) предполагают снижение негативной активности;

5) направлены на защиту общественных отношений, выполняют функцию их охраны» [14, с. 59].

Мы считаем, у данного взгляда всего один минус – учёный относит к ограничениям сдерживание субъектов права от незаконных действий. Однако, правовые ограничения не каждый раз удерживают от нарушения права, а только уменьшают субъективные права. Так, проведение митингов и забастовок, по сути, не носят характер правонарушения, но при исключительных обстоятельствах превращаются в настоящую помеху для проведения неотложных работ по выходу из экстренной ситуации.

К тому же, в критической ситуации правовые ограничения ориентированы на предостережение от социально опасного поведения граждан. Так, Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" [47] вводит «ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных» на территории, где распространены эпидемии с целью предупреждения опасных последствий – инфицирования людей, проживающих за пределами данной территории.

С учётом нашего мнения, более справедливым является взгляд И.М. Приходько, которая дает следующее определение: «правовое ограничение следует определить как правовое средство, направленное на удержание субъекта права в определенных рамках с целью упорядочения общественных отношений путем обеспечения интересов контрsubjекта» [26, с. 8].

В том случае, когда для обозначения деятельности органов власти недостаточно юридических норм из-за внезапности чрезвычайной ситуации, большое значение приобретают принципы правового регулирования. В настоящее время, серьёзным юридическим недостатком российского законодательства является то, что в нём отсутствуют легальные принципы чрезвычайного правового регулирования.

На наш взгляд, в чрезвычайном законодательстве Российской Федерации необходимо закрепить две группы принципов:

I. Общеправовые принципы:

- принцип законности, предусматривающий предварительное определение юридической базы для установления чрезвычайного режима и функционирования органов власти при чрезвычайных обстоятельствах;

- принцип гуманизма, проявляющийся в соблюдении прав, свобод, законных интересов граждан и организаций при введении чрезвычайного режима и ликвидации его последствий;

- принцип равенства граждан и организаций при установлении экстренных мер;

- принцип справедливости, выражающийся в соответствии ограничения прав и свобод уровню опасности для общества и государства;

- принцип гласности, указывающий на то, что введение экстраординарного режима должно совершаться открыто и сообщаться населению;

- принцип ответственности, гарантирующий то, что органы власти и должностные лица понесут наказание за свершенные незаконные действия при применении чрезвычайных мер.

Гарантии ответственности государства за применение чрезвычайных мер нашли юридическое закрепление в ст. 34 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении", которая устанавливает: «Неправомерное применение физической силы, специальных

средств, оружия, боевой и специальной техники сотрудниками органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также превышение должностными лицами сил, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, служебных полномочий, включая нарушение установленных настоящим Федеральным конституционным законом гарантий прав и свобод человека и гражданина, влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации» [48].

Однако, в данном законе не отражена ответственность высших органов государственной власти, специально созданных чрезвычайных органов власти за утверждённые акты и чрезвычайные меры. Также не установлена ответственность главы государства за несоблюдение процедуры введения чрезвычайного положения либо его фиктивное введение.

## II. Специальные принципы:

- принцип исключительной угрозы, заключающийся в соразмерности чрезвычайных мер характеру чрезвычайной ситуации. Данный принцип в некоторой мере отображается в ст. 28 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении": «Меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, прав организаций и общественных объединений, прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения» [48].

- принцип ограничения чрезвычайного правового регулирования определёнными сроками;
- принцип конституционного закрепления оснований и порядка введения чрезвычайного положения, противодействующий неправомерному применению исполнительной властью экстренных мер;
- принцип соблюдения юридического порядка при установлении, пролонгации и отмене чрезвычайного положения;
- принцип непрерывной деятельности органов власти при чрезвычайных обстоятельствах;
- принцип неприменения вооруженных сил по отношению к мирному населению в условиях чрезвычайной ситуации.

Так, большой резонанс вызвало рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации дела о конституционности Указов Президента РФ и Правительства РФ. Причиной явились множественные запросы сенаторов и депутатов Федерального Собрания РФ. «Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в обоснование своих требований ссылается на то, что оспариваемые им Указы Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 2137 и от 9 декабря 1994 года N 2166 и постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года N 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 постановлениях 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» [20]. В Постановлении Конституционного суда РФ от 31 июля 1995 г. N 10-П большая часть судей применение военной

силы для решения чрезвычайной ситуации в Чечне признали законными, поскольку так Президент РФ осуществляет свои полномочия по обеспечению территориальной целостности и государственной безопасности страны. При этом, Конституционный суд РФ в своём решении отстранил себя от обязанности по оценке политической целесообразности использования военной силы, т.к. суд рассматривает только вопросы права.

Кроме того, множество судей в особых мнениях сформулировали свою позицию о неопозволительности применения вооружённых сил в мирное время без объявления чрезвычайного положения.

Таким образом, правовое регулирование в чрезвычайной ситуации осуществляется при помощи нижеуказанных правовых средств:

- императивного метода правового регулирования;
- обязываний, запретов и ограничений как способов правового регулирования;
- общеправовых и специальных принципов права.

## Глава 2 Чрезвычайные правовые режимы в РФ

### 2.1 Правовой режим чрезвычайного положения

В целях обеспечения безопасности личности, общества и государства «уполномоченные субъекты могут применять временные меры, которые в повседневной жизни государства являются антиконституционными, но их применение необходимо тогда, когда для ликвидации угрозы безопасности недостаточно обычных правовых средств» [1, с. 100]. Чрезвычайное положение представляет одну из подобных временных мер.

В России определение чрезвычайного положения впервые дано отечественным правоведом В.М. Гессеном. В своей работе, автор определял исключительное положение (аналог современного чрезвычайного положения), как «совокупность исключительных полномочий, предоставленных правительственной властью, при наступлении обстоятельств, угрожающих как внутреннему, так и внешнему существованию государства» [7, с. 51].

Легальное определение чрезвычайного положения установлено ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении", в соответствии с которой: «Чрезвычайное положение 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» [48]. В данном случае, под особым правовым режимом законодатель подразумевает нормальный правовой режим, нарушившийся из-за ситуации в регионе и обуславливающий необходимость в лимитировании прав и свобод граждан.

Согласно ст. 2 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении": «Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации» [48]. Допустимость установления чрезвычайного положения предусматривается, прежде всего, Конституцией Российской Федерации [11], а также Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении"[48], и обуславливается возникновением чрезвычайных обстоятельств. Так, в ст. 3 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" приводится исчерпывающий перечень «обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер» [48]. «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, 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» [48].

Распределение вышеуказанных обстоятельств на две группы обуславливается их различием по источникам возникновения и негативным последствиям. Так, в первой группе указаны обстоятельства социально-политического и криминогенного характера, во второй - техногенного и экологического происхождения.

Инициатором введения чрезвычайного положения, в соответствии со ст. 88 Конституции Российской Федерации [11], является Президент РФ. Вместе с тем, во исполнение принципа разделения властей, п. «в», ч. 1, ст. 102 Конституции Российской Федерации, относит к ведению Совета Федерации «утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения» [11]. Согласно ст.157 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: «Решение об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения принимается большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации» [25]. Также, стоит отметить, что для обеспечения нормальной работы законодательной власти ст. 8 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" устанавливает, что: «При введении чрезвычайного положения на

всей территории Российской Федерации Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации продолжают свою работу в течение всего периода действия чрезвычайного положения» [48].

Ст. 9 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении", утверждает длительность использования чрезвычайного положения и, согласно ей, «срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, - 60 суток» [48]. Чрезвычайное положение считается прекращенным по истечению вышеуказанных периодов. При этом законодателем установлена оговорка, в соответствии с которой в том случае, если цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента РФ. Пролонгация чрезвычайного положения предписывает соблюдения таких же процедур, что и при его установлении. Если же, обстоятельства, ставшие причиной для введения чрезвычайного положения, устранены прежде сроков, определенных для его действия, то Президент РФ может полностью или частично отменить чрезвычайное положение.

Особо значимым элементом чрезвычайного положения является система чрезвычайных мер, реализуемых властными органами в целях ограничения прав граждан, организаций и общественных объединений. Установление отдельных ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения допускается ч. 1 ст. 56 Конституции Российской Федерации [11]. Меры и временные ограничения, используемые при чрезвычайном положении, в основном зависят от характера обстоятельств, явившихся основанием для его установления. Так, меры, осуществляемые в период действия чрезвычайного положения, классифицируются на следующие группы:

1) совместные для режимов социального и природно-техногенного характера, перечисленные в ст. 11 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" [48];

2) социально-политические и контр-криминогенные, установленные ст. 12 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" [48];

3) природно-техногенные, установленные ст. 13 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении"[48].

Важно обратить внимание на то, что даже при чрезвычайном положении запрещено ограничивать совокупность прав и свобод, перечисленных в ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации [11]. Так, не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные следующими статьями Конституции РФ: ст. 20 (право на жизнь); ст. 21 (право на достоинство личности); ст.23 (право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени); ст. 24 (право на защиту персональных данных и информацию); ст. 28 (свобода совести и вероисповедания); ст. 34 (свобода предпринимательства); ст.40 (право на жилище); ст. 46 (право на судебную защиту); ст. 47 (право на рассмотрение дела судом и судьей по закону, судом присяжных); ст. 48 (право на получение квалифицированной юридической помощи); ст. 49 (презумпция невиновности); ст. 50 (право не привлекаться к повторному наказанию, право на использование только законных доказательств, право на пересмотр приговора вышестоящим судом и просьбу о помиловании или смягчении наказания); ст. 51 (свидетельский иммунитет); ст. 52 (право на обеспечение государством доступа к правосудию и компенсацию причинённого ущерба); ст. 53 (право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц); ст.

54 (право не нести ответственность за деяния, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением).

Следовательно, можно установить, что меры и ограничения, используемые при чрезвычайном положении, обладают следующими характерными чертами:

1) устанавливаются для достижения конкретных целей – обеспечение безопасности граждан, защита конституционного строя, устранение обстоятельств, ставших причиной введения чрезвычайного положения;

2) предусмотрены специальным правовым актом – Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении»;

3) отменяют действие определённых прав и свобод граждан;

4) ориентированы на предупреждение либо прекращение политической, экономической и иной деятельности граждан;

5) начинают действовать одновременно с указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения;

6) носят временный характер (срок их действия соответствует сроку действия чрезвычайного положения);

7) действуют только на той территории, на которой установлено чрезвычайное положение.

Также, Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" [48] требует, чтобы ограничения соответствовали международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров РФ в области прав человека, таким как: Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. [16], Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [10] и протоколы к ней, и не влекли за собой «какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений,

принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам» [48].

Режим чрезвычайного положения осуществляется посредством преобразования существующей властвующей системы и перераспределении полномочий государственных органов. Разбор функционирующего в настоящее время законодательства о чрезвычайном положении даёт возможность выделить следующие варианты управления при чрезвычайном положении:

- 1) прямое подчинение органов власти Президенту РФ либо назначенному им органу;
- 2) «особое управление» путём образования:
  - специального временного органа;
  - федерального органа управления.

Важно отметить, что «для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом Президента Российской Федерации назначается комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение» [48]. Также, «для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, в составе комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации может быть создан объединенный оперативный штаб из представителей органов, обеспечивающих режим чрезвычайного положения» [48].

Таким образом, правовой режим чрезвычайного положения представляет собой важный элемент в механизме государственно-правовой системы Российской Федерации. Он является средством устранения чрезвычайных обстоятельств различного характера и посредством введения необходимых временных ограничений, защищает права и свободы граждан, обеспечивает защиту конституционного строя Российской Федерации.

## 2.2 Правовой режим чрезвычайной ситуации

Согласно «Основам государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года», «анализ информации о чрезвычайных ситуациях с учетом их структуры, угроз и динамики изменений свидетельствует о том, что стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями и пожарами, происшествиями на воде, а также техногенные аварии являются основными источниками чрезвычайных ситуаций и представляют существенную угрозу для жизнедеятельности человека, стабильного экономического роста и, как следствие, для устойчивого развития и национальной безопасности России» [19]. Из этого следует, что разработка гарантий для безопасного функционирования социума, охраны жизни и здоровья населения, создание мер для безопасной работы объектов экономики и окружающей среды, а при возникновении чрезвычайной ситуации - срочное принятие мер и устранение её неблагоприятных последствий, обеспечивают стабильное развитие государства и являются одним из важнейших направлений национальной политики. Также, необходимо отметить, что на современном этапе, в условиях распространения в России коронавирусной инфекции COVID-19, в средствах массовой информации с нарастающей частотой выражаются требования о необходимости введения на всей территории Российской Федерации режима чрезвычайной ситуации. Таким образом, всестороннее рассмотрение правового режима чрезвычайной ситуации, является достаточно обоснованным.

Легальное определение чрезвычайной ситуации установлено ст. 1 Федерального закона "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.1994 N 68-ФЗ, в

соответствии с которой: «Чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, 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» [40].

Во исполнение Федерального закона "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.1994 N 68-ФЗ [40] в Постановлении Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [24] указано, что чрезвычайные ситуации подразделяются на чрезвычайную ситуацию локального характера, чрезвычайную ситуацию муниципального характера, чрезвычайную ситуацию межмуниципального характера, чрезвычайную ситуацию регионального характера, чрезвычайную ситуацию межрегионального характера, чрезвычайную ситуацию федерального характера.

Данное распределение происходит по трем основным критериям, а именно: масштаб территории, количество людей погибших и (или) получивших вред здоровью и размер материального ущерба. Отсюда следует, что текущая ситуация в нашей стране, обусловленная коронавирусной инфекцией COVID-19, имеет федеральный масштаб, поскольку отвечает численному показателю по количеству пострадавших граждан (составляет свыше 500 человек) и охватывает всю территорию Российской Федерации. Стоит отметить, что у ситуации с коронавирусом есть особенность, которая заключается в неравномерном проявлении между субъектами России.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.1994 N 68-ФЗ функции защиты населения и территорий от

чрезвычайных ситуаций возложены на Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), которая «объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций» [40]. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций действует на «федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях» [23]. Также в ст. 4 Федерального закона "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" [40] от 21.12.1994 N 68-ФЗ приведен перечень основных задач, которые должна решать РСЧС во время действия правового режима чрезвычайной ситуации.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций «функционируют в режиме:

- а) повседневной деятельности - при отсутствии угрозы возникновения чрезвычайной ситуации;
- б) повышенной готовности - при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации;
- в) чрезвычайной ситуации - при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации» [40].

Так, коронавирус послужил причиной тому, что во всех регионах нашей страны объявлен режим повышенной готовности.

Самые важные решения, относительно чрезвычайной ситуации, принимает «Президент Российской Федерации:

- а) определяет в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации и федеральными законами основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;



б) вносит на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации и принимает с учетом его предложений решения по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам преодоления их последствий;

в) вводит при чрезвычайных ситуациях в соответствии со статьями 56 и 88 Конституции Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение;

г) принимает решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований» [40].

Важно отметить, что «информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в этой области является гласной и открытой. Соккрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации» [40]. Тем не менее, одной из острых проблем сегодня, является недоверие к официальной информации. Например, согласно опросу, проведённому в рамках проекта коронаФОМ, обнаружилось, что процент тех, кто доверяет и не доверяет информации о коронавирусе, практически равен: 46 и 47%. В связи с данной проблемой, 4 декабря 2020 года вице-премьер РФ Татьяна Голикова сделала заявление о том, что информация о коронавирусе, сообщаемая гражданам РФ, является достоверной и правдивой. Также, с учетом настоящей проблемы, Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.03.2020 № 358

"О внесении изменения в Положение о Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации" [22], был создан Коммуникационный центр, задачами которого является сбор, обработка, анализ и предоставление полной и достоверной информации о коронавирусной инфекции, а также выявление и опровержение ложной информации о данной инфекции.

Необходимо отметить, что Государственная Дума РФ путём принятия Федерального закона от 1 апреля 2020 г. N 98-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" предоставила право Правительству РФ и органам государственной власти субъектов РФ устанавливать «обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» [44]. В связи с чем, было принято Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 N 417 "Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации" [21] Так, согласно пункту 3 указанного Постановления «граждане обязаны:

а) соблюдать общественный порядок, требования законодательства Российской Федерации о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;

б) выполнять законные требования (указания) руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации, представителей экстренных оперативных служб и иных должностных лиц, осуществляющих мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации;

в) при получении инструкций (указаний) от уполномоченных должностных лиц, в том числе через средства массовой информации или операторов связи, эвакуироваться с территории, на которой существует угроза

возникновения чрезвычайной ситуации, или из зоны чрезвычайной ситуации и (или) использовать средства коллективной и индивидуальной защиты и другое имущество, предназначенное для защиты населения от чрезвычайных ситуаций;

г) при обнаружении пострадавшего (пострадавших) принимать меры по вызову уполномоченных должностных лиц и до их прибытия при отсутствии угрозы жизни и здоровью оказывать пострадавшему (пострадавшим) первую помощь;

д) иметь при себе и предъявлять по требованию уполномоченных должностных лиц документ, удостоверяющий личность гражданина» [21].

Разумеется, что если у граждан в условиях чрезвычайной ситуации есть обязанности, то есть и права, которые указаны в ст.18 Федерального закона "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", в частности «граждане Российской Федерации имеют право:

- на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций;

- использовать средства коллективной и индивидуальной защиты и другое имущество органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, предназначенное для защиты населения от чрезвычайных ситуаций;

- быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности;

- обращаться лично, а также направлять в государственные органы и органы местного самоуправления индивидуальные и коллективные обращения по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах;

- участвовать в установленном порядке в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций;
- на медицинское обслуживание, компенсации и социальные гарантии за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций;
- на получение компенсаций и социальных гарантий за ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- на пенсионное обеспечение в случае потери трудоспособности в связи с увечьем или заболеванием, полученным при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- на пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца, погибшего или умершего от увечья или заболевания, полученного при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- на получение бесплатной юридической помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации» [40].

Таким образом, официальное введение режима чрезвычайной ситуации даёт обоснование устанавливаемым мерам и обязанностям, а также вводимым в действие нормам права, характерным для чрезвычайной обстановки. Также он благоприятствует фактическому исполнению данных мер и обязанностей, способствует осуществлению контроля за порядком реализации устанавливаемых нормативных предписаний, разработке соответствующему чрезвычайной ситуации организационно-правовому механизму. Однако самое главное заключается в том, что основополагающим назначением режима чрезвычайной ситуации является обеспечение национальной безопасности государства и жизненно важных интересов граждан от угроз природного и техногенного характера.

### 2.3 Правовой режим военного положения

Изучение правового режима военного положения в Российской Федерации является своевременным, несмотря на то, что мы живём в мирное время и на территории России не ведётся вооруженных конфликтов. После распада Советского Союза между Правительством России и сепаратистами возник военный конфликт, причиной которого являлось односторонне провозглашение независимости Чеченской Республики. Последствием данного конфликта стало проведение на территории Чечни и приграничных регионах Северного Кавказа с 1994 по 1996 гг. Операции по восстановлению конституционного порядка в Чечне, в ходе которой, по Данным комитета солдатских матерей, погибло 14 тысяч российских солдат. С 1999 по 2009 гг. на территории Северо-Кавказского региона велась Контртеррористическая операция, в результате которой погибло 6 тысяч российских силовиков.

С сентября 2015 года и по настоящий момент, по официальной просьбе Президента Сирийской Арабской Республики об оказании военной помощи, Вооружённые Силы РФ участвуют в боевых действиях против террористических формирований на территории Сирии.

Также, особого внимания требуют и напряжённые отношения между Россией и США, которые по мнению пресс-секретаря Президента РФ Пескова Д.С. «хуже, чем во время холодной войны» [28]. Учитывая вышеизложенное, всестороннее рассмотрение правового режима военного положения имеет большое значение в социальном, юридическом, а также политическом смыслах.

Легальное определение военного положения установлено п.1 ст.1 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 N 1-ФКЗ "О военном положении", в соответствии с которым военное положение - это «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»[45].

Таким образом, взяв за основу данное определение, можно обозначить основные признаки военного положения:

- 1) представляет собой особый правовой режим;
- 2) может устанавливаться на всей территории Российской Федерации либо в её отдельных местностях;
- 3) правовой основой введения настоящего режима является основной закон Российской Федерации;
- 4) должностным лицом, обладающим законным правом вводить военный режим, является Президент РФ;
- 5) основанием введения данного режима считается агрессия или её непосредственная угроза против Российской Федерации.

Введение военного положения направлено на достижение конкретной цели, а именно «создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации» [45].

Норма п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 N 1-ФКЗ "О военном положении"[45] устанавливает период действия военного положения. В виду того, что введение военного положения является исключительным правом Президента РФ, то и период действия настоящего положения определяется в соответствующем указе Президента РФ, в котором указываются «обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения; дата и время, с которых начинает действовать военное положение; границы территории, на которой вводится военное положение» [45].

О введении военного положения Президент Российской Федерации обязан без промедления сообщить верхней и нижней палате Федерального Собрания Российской Федерации. К тому же, указ Президента Российской Федерации о введении военного положения подлежит обязательному

утверждению Советом Федерации. Период действия военного положения заканчивается датой и временем его отмены, которые определяются в соответствующем указе Президента РФ после устранения обстоятельств, в связи с которыми данное положение было введено.

Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ "О военном положении"[45] предусматривает следующие основания введения военного положения:

- 1) агрессия против Российской Федерации;
- 2) непосредственная угроза агрессии против Российской Федерации.

Следовательно, для того, чтобы в полной мере изучить основания введения военного положения, необходимо акцентировать внимание на понятие агрессия. Определение агрессии дано в следующих международных договорах:

- Конвенции об определении агрессии [9], принятой 4 июля 1933 года в Лондоне и подписанной СССР, Румынией, Чехословакией, Югославией и Турцией;

- Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. "Определение агрессии", в соответствии с которой «агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединённых Наций, как это установлено в настоящем определении [27].

Согласно п.2 ст. 3 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 N 1-ФКЗ "О военном положении" непосредственной «агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской

Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН» [45].

«В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются:

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории Российской Федерации, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории Российской Федерации или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы Российской Федерации или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты



применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии» [45].

В свою очередь, непосредственной угрозой агрессии против Российской Федерации «могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации» [45].

Режим военного положения обеспечивается посредством совокупности экономических, политических, административных, военных и других мер, которые ориентированы на формирование условий для отражения либо предотвращения агрессии против России и могут использоваться не только на территории на которой установлено военное положение, но и на территориях, на которых военное положение не установлено.

Применяются названные меры с целью организации производства продукции (выполнения работ, оказания услуг), предназначенных для:

- 1) государственных нужд;
- 2) обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;
- 3) нужд населения.

Также, необходимо отметить, что помимо введения военного положения, в распоряжении государства находятся такие средства, как объявление состояния войны, мобилизация, гражданская и территориальная оборона, которые в той или иной степени могут быть взаимосвязаны между собой. Так, вместе с объявлением состояния войны, как правило, в стране проводится мобилизация и вводится военное положение.

Субъектами, уполномоченными обеспечивать режим военного положения, являются:

- 1) органы государственной власти;

2) органы военного управления;

В Федеральном законе "Об обороне" от 31.05.1996 N 61-ФЗ [39] указаны полномочия в сфере обороны для таких органов государственной власти, как:

- Президент РФ, который согласно п.1 ст. 87 Конституции Российской Федерации «является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации» [11];

- Федеральное Собрание Российской Федерации;

- Правительство Российской Федерации.

Во время действия военного положения, специфика деятельности органов государственной власти заключается в том, что:

- «указом Президента Российской Федерации могут быть определены федеральные органы исполнительной власти, которыми он осуществляет руководство по вопросам обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, режима военного положения;

- указом Президента Российской Федерации функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти могут быть перераспределены исходя из интересов обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, режима военного положения» [45].

Существенное значение в обеспечении режима военного положения имеет военное управление, которое можно рассматривать с двух позиций. Так, с одной стороны военное управление представляет собой особую функцию государственного управления, охватывающую практическую сторону военной деятельность по урегулированию организационно-управленческих проблем, обеспечению обороны страны. С другой стороны, это форма воздействия органов военного управления на все элементы военной организации государства, которая реализуется посредством применения данными органами государственно-властных полномочий.

Система органов, реализующих военное управление, формируется с учётом основных элементов организационной структуры Вооружённых Сил

Российской Федерации и включает в себя центральные и региональные органы управления.

Центральным органом управления Вооружёнными Силами РФ является Минобороны России, полномочия которого регулируются Положением о Министерстве обороны Российской Федерации [32].

В состав региональных органов военного управления Вооружёнными Силами РФ входят: объединения, соединения, воинские части, учреждения, организации.

В период действия военного положения отдельного внимания требуют полномочия и особенности деятельности органов судебной власти, поскольку в условиях настоящего режима, возможность обращения в суд является основной гарантией соблюдения прав и свобод граждан РФ. В ч. 1 ст. 47 Конституции Российской Федерации определено, что «никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом» [11]. «На территории, на которой введено военное положение, действуют суды, установленные в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами» [45], так как создание чрезвычайных судов Конституцией Российской Федерации [11] не допускается. Из этого следует, что создание тех или иных форм или видов чрезвычайных судов, к примеру, военно-полевых судов и военных трибуналов, а равно применение упрощённого судопроизводства во время действия военного режима запрещено.

Вместе с тем, в Федеральном конституционном законе от 30.01.2002 N 1-ФКЗ "О военном положении", предусмотрена особенность осуществления правосудия в период действия военного положения, которая заключается в следующем: «В случае невозможности осуществления правосудия судами, действующими на территории, на которой введено военное положение, по решению Верховного Суда Российской Федерации может быть изменена территориальная подсудность дел, рассматриваемых в судах» [45].

Также, важно подчеркнуть, что «деятельность органов прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» [45], то есть, в сущности, деятельность названных органов во время военного режима остаётся неизменной.

В период действия военного положения «могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее - граждане), деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности» [45].

В частности, «граждане, находящиеся на территории, на которой введено военное положение, обязаны:

1) выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам;

2) являться по вызову в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы военного управления, обеспечивающие режим военного положения, и военные комиссариаты;

3) выполнять требования, изложенные в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц;

4) участвовать в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в выполнении работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлении поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, вступать в специальные формирования;

5) предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества» [45].

«Организации в период действия военного положения обязаны:

1) предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества;

2) выполнять задания (заказы) в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации в соответствии с заключенными договорами (контрактами)» [45].

Таким образом, правовой режим военного положения в Российской Федерации представляет собой особый правовой режим, который вводится главой государства для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации и влечёт за собой ограничение прав и свобод граждан, установление дополнительных обязанностей для государственных органов, граждан и организаций. При этом, основной внешнеполитической задачей России является построение таких международных отношений, при которых возможность введение правового режима военного положения была сведена к минимуму.

## **Глава 3 Опыт и проблемы применения чрезвычайного правового регулирования**

### **3.1 Опыт применения чрезвычайного правового регулирования в США**

В правовой системе Соединенных Штатов Америки чрезвычайная ситуация на национальном уровне - это любая чрезвычайная ситуация, которая, по мнению Президента США, угрожает здоровью или безопасности граждан и которая не может быть надлежащим образом урегулирована путем применения других законов или мер исполнительной власти. Основания введения в стране чрезвычайного положения, а также меры, которые будут применяться во время действия этого чрезвычайного положения, целиком и полностью зависят от воззрения Президента США.

Президент США имеет в своем распоряжении определенные полномочия, которые могут быть осуществлены в том случае, если стране угрожает кризис, чрезвычайная ситуация или чрезвычайные обстоятельства. При этом чрезвычайные полномочия Президента США не установлены в Конституции Соединённых Штатов Америки [61], а делегированы ему Конгрессом США. Так, Конгресс США делегировал Президенту США 136 отдельных статутных чрезвычайных полномочий, каждое из которых может быть предоставлено после объявления чрезвычайного положения, но только 13 из них требуют утверждения Конгресса США, а остальные 123 предполагаются исполнительным приказом Президента США без дальнейшего участия Конгресса США. Вместе с тем, существуют ограничения на осуществление Президентом США своих чрезвычайных полномочий. Так, Конституция Соединённых Штатов Америки [61] не допускает приостановления действия каких-либо ее положений во время чрезвычайного положения в стране. Исключение составляет положение о Хабеас Корпус акт

[56] (Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями). Необходимо подчеркнуть, что данный акт, занимает большое значение в конституционном праве США в связи с тем, что определяет правила ареста и привлечения к суду обвиняемого в преступлении, предоставляет право суду осуществлять контроль над законностью задержания и ареста граждан, а гражданам – требовать начала такой процедуры. В частности, задержанный человек либо другой человек от его имени может обратиться к суду с жалобой на незаконный арест или задержание, и потребовать выдачи специального судебного приказа, предписывающего доставить задержанного в суд для проверки правомерности такого ареста или задержания. Так, в целях обеспечения прав граждан США, раздел 9 статьи 1 Конституции Соединенных Штатов Америки устанавливает, что: «Привилегия Хабеас Корпус не может быть приостановлена, за исключением обстоятельств, когда в случае мятежа или вторжения в общественную безопасность может потребовать этого» [61].

В виду того, что в США в отличие от РФ, исполнительную ветвь власти возглавляет Президент США, то судебная власть и Конгресс США, как равноправные ветви власти, могут сдерживать исполнительную власть в отношении чрезвычайных полномочий. К примеру, споры о конституционности или законности осуществления чрезвычайных полномочий подлежат рассмотрению в судебном порядке. Также, стоит отметить, что и общественное мнение может повлиять на исполнительную власть, когда речь идёт об использовании чрезвычайных полномочий.

С 1976 года Закон О национальных чрезвычайных ситуациях [57], вошедший в разделе 50 Кодекса законов Соединённых Штатов Америки [51], наделяет Президента США правом активизировать специальные полномочия во время кризисной ситуации, но, при этом, накладывает определенные процедурные формальности при обращении к таким полномочиям. Настоящий закон потребовал от Президента США, чтобы он официально

объявлял о существовании национальной чрезвычайной ситуации и указывал, какие при этом чрезвычайные полномочия будут использоваться.

Так, согласно параграфу 1621 Закона О национальных чрезвычайных ситуациях [57], Президенту США можно объявлять чрезвычайное положение в стране в том случае, если он не нарушает акт Конгресса США, позволяющий ему реализовывать специальные полномочия во время чрезвычайного положения в стране. Данное воззвание немедленно предоставляется Конгрессу США и публикуется в Федеральном реестре. Важно отметить, что Президент США не может применять чрезвычайные полномочия до того времени, пока он официально не объявит национальное чрезвычайное положение и не укажет положение закона, на основании которого Президент США будет использовать данные полномочия.

Также, в Законе О национальных чрезвычайных ситуациях [57], указаны требования к подотчетности Президента США. Так, если Президент США объявляет национальное чрезвычайное положение, он отвечает за ведение подробного реестра всех своих распоряжений, а именно: исполнительных указов, прокламаций, правил и положений, изданных во время чрезвычайного положения. Такого рода важные распоряжения Президента США должны незамедлительно передаваться Конгрессу США в условиях обеспечения конфиденциальности, где это уместно.

В случае объявления в стране чрезвычайного положения, Президент США должен в течение девяноста дней после окончания каждого шестимесячного периода после такого объявления предоставлять Конгрессу США доклад об общих расходах, понесённых Правительством США за это время, которые непосредственно относятся к реализации чрезвычайных полномочий Президентом США. Не позднее чем через девяноста дней после прекращения чрезвычайного положения Президент США должен предоставить окончательный доклад относительно всех таких расходов. Согласно Закону О национальных чрезвычайных ситуациях [57], любое



национальное чрезвычайное положение, объявленное Президентом США, прекращается указом Президента США о прекращении чрезвычайного положения либо резолюцией Конгресса США.

Таким образом, Закон О национальных чрезвычайных ситуациях [57] предоставил Конгрессу США право на отмену исполнительного указа Президента США и активизированных чрезвычайных полномочий Президента США. Не позднее чем через шесть месяцев после объявления чрезвычайного положения в стране и не позднее завершения каждого последующего шестимесячного периода, когда настоящее чрезвычайное положение продолжается, каждая палата Конгресса США – Сенат и Палата представителей, собирается для того, чтобы проголосовать по резолюции, которая определяет, необходимо прекратить чрезвычайное положение или нет.

Следовательно, национальное чрезвычайное положение, объявленное Президентом США, прекращается в день, указанный в резолюции Конгресса США или в день, определённый в указе Президента США о прекращении чрезвычайного положения в стране. В зависимости от того, какая дата наступит раньше, любые полномочия, осуществляемые в связи с национальным чрезвычайным положением, прекращаются после указанной даты. Вместе с тем, есть исключения, касающиеся того, что такое прекращение не затрагивает, в частности:

- любое принятое или продолжающееся действие, которое не было окончательно завершено или определено на такую дату;
- любое действие или разбирательство, совершенное до этой даты;
- любые права или обязанности, которые наступили до этой даты, или штрафы, которые были назначены до этой даты.

Также, Закон О национальных чрезвычайных ситуациях [57] определяет, что национальное чрезвычайное положение, объявленное Президентом США и не прекращенное иным образом ранее, прекращается через год после его

объявления, если в течение девяноста дней, до наступления года, Президент США не публикует в Федеральном реестре и не направляет Конгрессу США уведомление о том, что настоящее чрезвычайное положение должно сохраняться в силе спустя год после его объявления.

Параграф 2808 раздела 10 Кодекса законов Соединённых Штатов Америки [51] устанавливает, что в случае объявления войны или объявления Президентом США национального чрезвычайного положения, требующего использования Вооружённых Сил, в соответствии с Законом О национальных чрезвычайных ситуациях [57], Министр обороны США может осуществлять различного рода военные проекты, которые находятся в его компетенции. Такие проекты могут осуществляться только в пределах общей суммы средств, выделенных на военное сопровождение. При принятии решения о проведении военных проектов, санкционированных настоящим разделом, Министр обороны США уведомляет на электронном носителе соответствующие комитеты Конгресса США о принятом решении и сметной стоимости проектов, включая стоимость любых действий с недвижимостью, относящихся к этим проектам. Данные полномочия Министра обороны США прекращаются в конце войны или чрезвычайного положения в стране. Так, официальное разрешение на конкретные проекты военного строительства позволяет Министру обороны США, Министру армии США, военно-воздушным силам США и военно-морскому флоту США планировать, программировать, проектировать и строить взлетно-посадочные полосы, пирсы, склады, казармы, школы, больницы, центры развития детей и другие объекты, необходимые для поддержки вооруженных сил США внутри страны и за рубежом. Таким образом, параграф 2808 раздела 10 Кодекса законов Соединённых Штатов Америки [51] примечателен тем, что позволяет при определенных условиях использовать средства военного строительства при объявлении чрезвычайного положения в стране. На сегодняшний день три Президента США использовали параграф 2808 раздела 10 Кодекса законов

Соединённых Штатов Америки [51] при объявлении чрезвычайного положения в стране.

2 августа 1990 года Президент США Джордж Буш-старший объявил чрезвычайное положение в стране в Исполнительном указе 12722 о блокировании Иракского государственного имущества и запрете сделок с Ираком [52], для борьбы с угрозой национальной безопасности и внешней политике Соединённых Штатов Америки, вызванной вторжением Ирака в Кувейт. Ссылка о применении параграфа 2808 раздела 10 Кодекса законов Соединённых Штатов Америки [51] была указана в отдельном Исполнительном приказе 12734 Президента США [53].

14 сентября 2001 года Президент США Джордж Буш — младший Прокламацией 7463 [58] объявил чрезвычайное положение в стране в связи с некоторыми террористическими актами. В данном воззвании было указано, что чрезвычайное положение в стране существует в связи с террористическими нападениями на Всемирный торговый центр и Пентагон, а также из-за сохраняющейся и непосредственной угрозы национальной безопасности Соединённых Штатов Америки от дальнейших террористических нападений. Также, 14 сентября 2001 года Президент США Джордж У. Буш подписал Приказ 13223 о приведении резерва Вооружённых сил к действительной службе и делегировании определенных полномочий Министру обороны США и Министру транспорта США [55], но не включил в него активацию параграфа 2808 раздела 10 Кодекса законов Соединённых Штатов Америки [51]. Однако, 16 ноября 2001 года Джордж Буш-младший в Исполнительном указе 13235 [54] предоставил Министру обороны США дополнительные полномочия в области военного строительства для реагирования на угрозу дальнейших террористических нападений, тем самым активизировав параграф 2808 раздела 10 Кодекса законов Соединённых Штатов Америки [51].

15 февраля 2019 года Президент США Дональд Трамп Прокламацией 9844 [59] объявил чрезвычайное положение в отношении южной границы Соединенных Штатов, которая активировала параграф 2808 раздела 10 Кодекса законов Соединённых Штатов Америки [51]. Данное провозглашение на сегодняшний день остаётся в силе.

Посредством объявления чрезвычайного положения в стране, Президент США Дональд Трамп пытался задействовать \$8 млрд. из средств, которые ранее были выделены для других программ, чтобы построить стену на южной границе США, поскольку он считает, что южная граница является главным пунктом въезда для наркоторговцев, торговцев оружием, контрабандистов и иных преступников в США. Так, Президент США Дональд Трамп поставил под сомнение вопрос о том, какие именно ситуации представляют собой чрезвычайное положение.

Также, стоит отметить, что ряд событий, имевших место до и после издания Прокламации 9844 [59], включает в себя спор о сумме средств, выделенных на строительство пограничной стены, 35 - дневное частичное закрытие Правительства США, окончательное принятие законопроекта об ассигнованиях, чтобы положить конец закрытию, и неудачную попытку Конгресса США прекратить чрезвычайное положение в стране. Перечисленные события, связанные с данной чрезвычайной декларацией, являются поучительными с точки зрения надзора Конгресса США, законодательной процедуры и ассигнований. Таким образом, Прокламация 9844 [59], является первой с момента принятия закона О национальных чрезвычайных ситуациях [57], в которой Президент США стремился взять средства, на которые Конгресс США ранее отказывал в ассигнованиях, и впервые обе палаты Конгресса США приняли резолюцию, объявляющую чрезвычайное положение прекращенным, направив ее Президенту США на подпись.

На сегодняшний день, из-за пандемии коронавируса COVID-19 в США, как и во многих государствах мира, действует чрезвычайное положение. Оно было объявлено Президентом США Дональдом Трампом 13 марта 2020 года Прокламацией 9994 Объявление национальной чрезвычайной ситуации в связи с новой вспышкой коронавирусной болезни (COVID-19) [60]. Необходимо отметить, что к тому времени, когда Дональд Трамп провозгласил себя «президентом военного времени», а коронавирус — «невидимым врагом», Соединенные Штаты уже были на пути к тому, чтобы увидеть больше смертей своего народа, чем в войнах Кореи, Вьетнама, Афганистана и Ирака вместе взятых.

Страна приняла целый ряд мер военного времени, которые никогда не применялись коллективно в истории США, а именно - запрет на въезд путешественников с двух континентов, приведение торговли к почти полной остановке, привлечение промышленности для производства экстренного медицинского оборудования и ограничение 230 миллионов американцев в их домах в попытке остановить распространение коронавирусной инфекции.

Несмотря на эти и другие крайние меры, Соединенные Штаты, вероятно, войдут в историю как страна, которая предположительно была лучше всего подготовлена к борьбе с пандемией, но в конечном итоге катастрофически превзошла пандемию коронавируса, понесла более тяжелые потери, чем любая другая нация. В рамках исследования, проведенного в Университете Джона Хопкинса, установлено, что в США от болезни COVID-19 умерло больше людей, чем от 405 399 общих боевых и небоевых смертей США во Второй мировой войне. COVID-19 стал третьей ведущей причиной смерти в США в 2020 году после сердечных заболеваний и рака.

Но так не должно было случиться. Хотя Соединенные Штаты и не были полностью подготовлены, у них было больше опыта, ресурсов, планов и эпидемиологического опыта, чем у десятков стран, которые в конечном счете добились гораздо лучших результатов в борьбе с вирусом. Администрация

Президента США Дональда Трампа получила первое официальное уведомление о вспышке коронавируса в Китае 3 января 2020 года. В течение нескольких дней американские спецслужбы сигнализировали о серьезности угрозы Президенту США, включив предупреждение о коронавирусе — первое из многих — в ежедневную сводку Президента США. И все же потребовалось 70 дней с момента этого первоначального уведомления для Президента США, чтобы относиться к коронавирусу не как к отдаленной угрозе или к хорошо контролируемому безвредному штамму гриппа, а как к смертоносной угрозе, которая обошла оборону Соединённых Штатов и готова убить десятки тысяч граждан. Этот более чем двухмесячный отрезок времени теперь является критическим временем, которое было растрачено впустую.

Подведем итог, выделим основные отличительные черты чрезвычайного правового регулирования в Российской Федерации и чрезвычайного правового регулирования в Соединенных Штатах Америки:

1) в Соединенных Штатах полномочие на введение чрезвычайного положения, также как и в России принадлежит Президенту. При этом, основным отличием является, то что в США данное право не закреплено в Конституции Соединенных Штатов Америки [61], в то время, когда ст.88 Конституции Российской Федерации [11] прямо предусматривает право Президента РФ на введение чрезвычайного положения в стране;

2) в Российской Федерации обстоятельства ведения чрезвычайного положения регулируются Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении"[48]. Хотя в США по аналогии с Россией действует Закон О национальных чрезвычайных ситуациях [57], в нем не указаны ситуации, при которых объявляется чрезвычайное положение и обстоятельства введения чрезвычайного положения целиком и полностью зависят от Президента США. На наш взгляд, такая привилегия Президента США объявлять национальное чрезвычайное положение, основываясь лишь на сугубо личном мнении, является главным

недостатком чрезвычайного правового регулирования в Соединённых Штатах Америки;

3) срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в отдельных её местностях, - 60 суток. В Соединённых Штатах срок действия чрезвычайного положения не зависит от масштабов территории, на которой оно действует и составляет 1 год;

4) в Российской Федерации чрезвычайное положение отменяется соответствующим указом Президента РФ. В Соединённых Штатах чрезвычайное положение также отменяется указом Президента США, однако, помимо Президента США данное право имеет и Конгресс США. По нашему мнению, право законодательной власти США отменять чрезвычайное положение в стране является одним из плюсов чрезвычайного правового регулирования в Соединённых Штатах, поскольку оно является одним из средств обеспечения прав и свобод граждан США.

Таким образом, проведя анализ чрезвычайного правового регулирования в Соединённых Штатах Америки, мы установили, что оно по многим основаниям отличается от чрезвычайного правового регулирования в Российской Федерации. При этом, на наш взгляд, в нем есть положения, гарантирующие обеспечение прав и свобод граждан, которые чрезвычайное законодательство РФ может заимствовать, а именно:

- установление ответственности Президента РФ, за каждый изданный им нормативно-правовой акт, относящийся к чрезвычайному положению;

- право законодательной власти – Федерального Собрания РФ, отменять чрезвычайное положение в стране.

### **3.2 Проблемы чрезвычайного правового регулирования в РФ и пути их решения**

Накопленный теоретический и практический опыт предоставляет возможность более строго оценивать качество действующего чрезвычайного правового регулирования в РФ. На наш взгляд, чрезвычайное законодательство Российской Федерации, являясь составной частью одинарного законодательства, должно постоянно совершенствоваться и отвечать современным условиям.

Однако надо признать, что на сегодняшний день, в чрезвычайном законодательстве нашей страны прослеживается ряд проблем, а именно:

- 1) большое количество нормативно - правовых актов;
- 2) отсутствие четкой юридической терминологии;
- 3) не предусмотрено право на безопасность;
- 4) не урегулировано применение чрезвычайных мер в обстоятельствах, которые не установлены чрезвычайным законодательством РФ.

В настоящее время в России сформирована обширная правовая база в области правового регулирования в условиях экстренной ситуации. На конституционном уровне её составляют нормы основного Закона регламентирующие ключевые моменты при использовании режимов чрезвычайного и военного положения, в частности: ст. 56, 87, 88, 102, 109, 118 Конституции Российской Федерации [11].

Чрезвычайное законодательство РФ включает в себя несколько десятков законов. При этом в виду того, что Конституция Российской Федерации [11] в качестве основных правовых режимов указывает чрезвычайное и военное положение, особое место в их числе, занимают Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" [48] и Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ "О



военном положении"[45]. Помимо названных конституционных актов, чрезвычайное законодательство РФ составляют Федеральный закон "О безопасности" от 28.12.2010 N 390-ФЗ [38], Федеральный закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.1994 N 68-ФЗ [40], Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" [43], Федеральный закон "Об обороне" от 31.05.1996 N 61-ФЗ [39], Федеральный закон "О пожарной безопасности" от 21.12.1994 N 69-ФЗ [41], Федеральный закон "О полиции" от 07.02.2011 N 3-ФЗ [42], Федеральный закон "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" от 22.08.1995 N 151-ФЗ [37] и др.

Также, значительная часть нормативной базы, составляющей чрезвычайное законодательство РФ, представлена в подзаконных актах Президента РФ и Правительства РФ. Примером могут послужить Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" [34], Указ Президента РФ от 02.08.2010 N 966 "Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности" [33], Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" [23], Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 N 417 "Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации" [21].

Принимая во внимание вышеперечисленные нормативные акты, можно заметить, что часть из них предназначена для предупреждения и преодоления чрезвычайных ситуаций, другие включают охранительные, регулятивные, процедурные нормы, действующие в условиях экстремальной ситуации, а также нормы, регулирующие деятельность органов власти при наступлении чрезвычайных обстоятельств. Мы считаем, что данное распределение,

которое, на первый взгляд, кажется практичным, таким не является, так как в большинстве названных нормативных актах отсутствует взаимосвязь, что не дает возможность воспринимать чрезвычайное законодательство как единое целое. Огромное количество нормативно правовых актов в сфере чрезвычайного правового регулирования, не является показателем его эффективности, поскольку именно это усложняет понимание чрезвычайного законодательства, делая его запутанным и противоречивым.

На наш взгляд, для решения настоящей проблемы, необходима четкая систематизация чрезвычайного законодательства РФ, а в лучшем случае, создание закона, предусматривающего все основные моменты чрезвычайного правового регулирования в Российской Федерации, в котором будут указаны ссылки на соответствующие законы.

Также, в чрезвычайном законодательстве РФ отсутствует четкая юридическая терминология. В обоснование данной проблемы, приведём ряд аргументов:

- 1) в законодательстве РФ не установлено понятие и легальное определение чрезвычайного правового режима;
- 2) в законодательстве РФ даны определения понятий только двух чрезвычайных правовых режимов: чрезвычайного положения и военного положения. Определения других видов чрезвычайных правовых режимов, а именно правового режима контртеррористической операции, правового режима чрезвычайной ситуации, правового режима повышенной готовности в чрезвычайном законодательстве РФ отсутствуют;
- 3) как правило, при введении чрезвычайного правового режима используются чрезвычайные меры, но при этом, в законе до сих пор отсутствует термин «чрезвычайные правовые меры»;
- 4) по аналогии с п.3 в законодательстве РФ не установлено понятие «чрезвычайные обстоятельства»;

На наш взгляд, для того, чтобы чрезвычайное правовое регулирование было более совершенным необходимо добиться точности и однозначности его терминов. Достигнуть этого можно посредством разработки единообразного, унифицированного понятийного аппарата.

С нашей точки зрения, еще одной проблемой чрезвычайного правового регулирования в РФ, является то, что в нем не закреплено право на безопасность граждан. Так, мы считаем, что названное право приобретает особую важность в условиях чрезвычайной ситуации, так как оно непосредственно связано с правом на жизнь. В данном случае, под безопасностью понимается такое состояние человека, при котором его жизни, здоровью и свободе ничего не угрожает. В контексте чрезвычайного правового регулирования, право на безопасность означает то, что при любой экстренной ситуации, а также после ее устранения граждане не должны оставаться в беде. Так, данное право предусматривает обязанность государства обеспечить гражданам кров, пищу и необходимые жизненные условия, компенсировать населению понесённые ими потери. Следовательно, можно заключить, что право на безопасность представляет собой гарантию обеспечения принадлежащих гражданам конституционных прав и свобод. При этом, признавая особое значение права на безопасность, стоит отметить, что оно не отражено в основном Законе РФ.

Если обратиться к зарубежному опыту, то можно увидеть, что в конституционных актах многих стран Европы, право на безопасность закреплено в системе личных прав граждан. В п.1 ст.1 Федерального конституционного закона от 29 ноября 1988 года "О защите свободы личности" [63] Австрии установлено, что каждый человек имеет право на свободу и безопасность. В п.1 ст.9 Конституции княжества Андорра [66], закреплено, что все лица имеют право на свободу и безопасность и могут быть лишены их только на таких основаниях и в соответствии с такими процедурами, которые установлены Конституцией и законами. Подобного

рода нормы содержатся в п.1 ст.17 Конституции Испании [67] , в п.1 ст.27 Конституции Португалии [68], в ст.34 Конституции Словении [69], в ст. 7 Конституции Финляндии [70] и ряде остальных стран.

Таким образом, принимая во внимание вышесказанное, мы считаем, что в Конституции Российской Федерации необходимо закрепить право на безопасность граждан [11]. Стоит отметить, что закрепление такого права в основном Законе, позволит определить субъекты, которые будут отвечать не только за его реализацию, но и за обеспечение иных личных прав граждан.

Следующей проблемой чрезвычайного правового регулирования в РФ является отсутствие регламентации чрезвычайных мер в тех обстоятельствах, которые не предусмотрены нормами чрезвычайного законодательства РФ. На наш взгляд, в законе следует учитывать такие полномочия компетентных органов, которые они могут реализовывать в заранее непредусмотренных, экстренных ситуациях. В противном случае, отсутствие в законе данной нормы, может привести к неправовым действиям власти в условиях непредвиденной ситуации.

Вместе с тем, учитывая специфику чрезвычайных ситуаций, рассмотренную в первой главе настоящей работы, мы понимаем, что невозможно полностью исключить угрозу выхода власти за пределы предусмотренных законом полномочий. Следовательно, важно разработать правовые условия и гарантии, предупреждающие злоупотребление властью в период действия чрезвычайных правовых режимов.

Мы полагаем, что для сдерживания чрезвычайных полномочий, можно воспользоваться доктриной крайней необходимости. Тогда, применяемые меры будут признаны законными в том случае, если не выходят за рамки крайней необходимости.

Таким образом, считаем, что в чрезвычайное законодательство РФ целесообразно включить норму, предоставляющую возможность обратиться к

чрезвычайным мерам в случаях, неурегулированных законом, с обозначением следующих условий:

- негативные последствия от используемых мер должны быть меньше в сравнении с ущербом, который могла нанести чрезвычайная ситуация;

- государственная казна полностью компенсирует вред, который был причинен гражданам и организациям посредством применения чрезвычайных мер;

- оценку деятельности органов власти при чрезвычайных обстоятельствах должны давать компетентные органы, например, такие как Конституционный суд РФ и Общественная палата РФ.

Кроме того, в законодательство РФ необходимо закрепить принципы чрезвычайного правового регулирования, которые станут юридической основой для действия органов власти в условиях чрезвычайной обстановки и позволят дать дальнейшую правовую оценку их действий.

Таким образом, проведя анализ чрезвычайного правового регулирования в РФ, мы выявили ряд существующих в нем проблем и предложили способы, с помощью которых данные проблемы можно устранить. На наш взгляд, для того чтобы чрезвычайное законодательство РФ было более совершенным, требуется создать единый закон, регламентирующий основы чрезвычайного правового регулирования. Построение такого закона, учитывающего определённые нами проблемы, позволит сделать чрезвычайное правовое регулирование в РФ точным, непротиворечивым, а самое главное эффективным.

## Заключение

Таким образом, нами проведен всесторонний анализ чрезвычайного правового регулирования в Российской Федерации.

В первой главе данной исследовательской работы дано понятие чрезвычайного правового регулирования, приведено теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования, а также раскрыта сущность чрезвычайного правового регулирования посредством его методов, способов и принципов.

Чрезвычайное правовое регулирование можно понимать в следующих значениях:

1) как особый правовой режим либо порядок деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан и организаций;

2) как чрезвычайное право, т.е. особый комплексный публично - правовой институт, регламентирующий общественные отношения в опасных и экстренных жизненных ситуациях;

3) как особенный вид правового регулирования, ориентированный на формирование правовых средств и условий для предотвращения непредвиденных чрезвычайных ситуаций.

«Чрезвычайное правовое регулирование, как вид правового регулирования, можно определить как правовое воздействие с помощью исключительных правовых средств на общественные отношения в экстремальных условиях в целях обеспечения безопасности и восстановления порядка и организованности в общественной жизни, при котором ограничивается или отменяется действие общих правовых принципов и норм» [50, с. 36].

В целях разрешения возникших угроз, представляющих опасность для общества и государства, чрезвычайное правовое регулирование оказывается

оправданной исключительной мерой. Безусловно, в своей основе чрезвычайное право является уклонением от ординарных законов и может расцениваться как правонарушение. Однако полномочие на совершение такого правонарушения в условиях чрезвычайной ситуации есть необходимое зло, предоставляющее основу для возобновления порядка и сохранности общества.

Чрезвычайное правовое регулирование осуществляется при помощи следующих правовых средств:

- 1) императивного метода правового регулирования;
- 2) способов правового регулирования, в частности обязываний, запретов и ограничений;
- 3) общеправовых и специальных принципов права.

Во второй главе настоящей работы проведен анализ таких чрезвычайных правовых режимов РФ как правовой режим чрезвычайного положения, правовой режим чрезвычайной ситуации, правовой режим военного положения.

Чрезвычайное положение – это «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» [48].

Чрезвычайная ситуация - это «обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих,

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» [40].

Военное положение - это «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»[45].

В третьей главе данной работы рассмотрен опыт чрезвычайного правового регулирования в США, выявлены проблемы чрезвычайного правового регулирования в РФ и предложены пути их решения.

В правовой системе Соединенных Штатов Америки чрезвычайная ситуация на национальном уровне - это любая чрезвычайная ситуация, которая, по мнению Президента США, угрожает здоровью или безопасности граждан и которая не может быть надлежащим образом урегулирована путем применения других законов или мер исполнительной власти. Законом, посредством которого осуществляется чрезвычайное правовое регулирование в США, является Закон О национальных чрезвычайных ситуациях [57].

Чрезвычайное правовое регулирование в Соединенных Штатах Америки по многим основаниям отличается от чрезвычайного правового регулирования в Российской Федерации. При этом, на наш взгляд, в нем есть положения, гарантирующие обеспечение прав и свобод граждан, которые чрезвычайное законодательство РФ может заимствовать, а именно:

- установление ответственности Президента РФ, за каждый изданный им нормативно-правовой акт, относящийся к чрезвычайному положению;

- право законодательной власти – Федерального Собрания РФ, отменять чрезвычайной положение в стране.



На сегодняшний день, в чрезвычайном законодательстве нашей страны прослеживается ряд проблем, а именно:

- 1) большое количество нормативно - правовых актов;
- 2) отсутствие четкой юридической терминологии;
- 3) не предусмотрено право на безопасность;
- 4) не урегулировано применение чрезвычайных мер в обстоятельствах, которые не установлены чрезвычайным законодательством РФ.

Соответственно, решить данные проблемы можно следующим образом:

- 1) создать закон, предусматривающий все основные моменты чрезвычайного правового регулирования в Российской Федерации;
- 2) разработать единообразный, унифицированный понятийный аппарат;
- 3) закрепить в Конституции Российской Федерации [11] право на безопасность граждан;
- 4) включить в чрезвычайной законодательство РФ норму, предоставляющую возможность обратиться к чрезвычайным мерам в случаях, неурегулированных законом (доктрину крайней необходимости).

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Басов А.В. Чрезвычайное положение: понятие и признаки // Вопросы российского и международного права. – 2017. – Том 7. – № 10А. – С. 99-106.
2. Большой толковый словарь русского языка / Сост., гл. ред. канд. филол. наук С. А. Кузнецов. – Санкт-Петербург: Норинт, 1998. – 1534 с.
3. Большой юридический словарь / Под. ред. А. Я. Сухарева. – 3-е изд. – Москва: ИНФРА-М, 2009. – 856 с.
4. Васильева Н.В. Категория «Правовое регулирование» в понимании отечественных юристов // Вестник Томского государственного университета. – 2010. – № 331. – С. 109 – 112.
5. Временное руководство Всемирной Организации Здравоохранения от 7 марта 2020 г. "Реагирование на распространение COVID-19 в сообществах" [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73728306/> (дата обращения: 01.10.2020).
6. Всемирная организация здравоохранения [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: [https://www.who.int/ru/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/ru/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it) (дата обращения: 01.10.2020).
7. Гессен В.М. Исключительное положение / В.М. Гессен. – Санкт-Петербург: Юрид. кн. скл. "Право", 1908. – 410 с.
8. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 7 января 2002 г. – N 1(часть I). – ст. 1.

9. Конвенция об определении агрессии (Лондон, 4 июля 1933 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1934 г. – Отд. II. – № 6. – ст. 46.
10. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 08 января 2001 г. – № 2. – ст.163.
11. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. – 4 июля 2020 г. – N 144.
12. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: Норма и патология / В.Н. Кудрявцев. – М.: Наука, 1982. – 287 с.
13. Кунтуев Д.Б. Чрезвычайное правовое регулирование: понятие, признаки // Известия Алтайского государственного университета. – 2014. – № 2 (82). – С. 137-139.
14. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Монография / Малько А.В.; Под ред.: Матузов Н.И. – Саратов: Изд-во СГУ, 1994. – 184 с.
15. Матио А. Теория чрезвычайных обстоятельств. – М., 1992. – 200 с.
16. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. – М., 1978 г. – вып. XXXII. – 44 с.
17. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] / С. И. Ожегов. – Режим доступа: URL: <https://slovarozhegova.ru/> (дата обращения: 01.10.2020).

18. Поляков А. В. Общая теория права: учебник / А. В. Поляков, Е. В. Тимошина; Санкт-Петербургский гос. ун-т. – 2-е изд. – Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2015. – 467 с.

19. Поручение Президента РФ от 15.11.2011 N Пр-3400 "Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года" [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_174322/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174322/) (дата обращения: 05.12.2020).

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта", постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года N 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года N 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации" // Стенограмма пленарного заседания Конституционного Суда Российской Федерации. – 13 июля 1995 г. – С. 6-15.

21. Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 N 417 "Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и

организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации" [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73728306/> (дата обращения: 01.12.2020).

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.03.2020 № 358 "О внесении изменения в Положение о Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации" [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003300019?index=1&rangeSize=1> (дата обращения: 10.12.2020).

23. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 (ред. от 12.10.2020) "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12 января 2004 г. – N 2. – ст. 121.

24. Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 N 304 (ред. от 20.12.2019) "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28 мая 2007 г. – N 22. – ст. 2640.

25. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18 февраля 2002 г. – N 7. – ст. 635.

26. Приходько И. М. Ограничения в российском праве: Проблемы теории и практики. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Приходько И.М. – Саратов, 2001. – 195 с.

27. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН "Определение агрессии" (Принята 14.12.1974 на 29-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Действующее международное право. Т. 2. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997 г. – С. 199 - 202.
28. Российская газета [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: <https://rg.ru/> (дата обращения: 15.01.2021).
29. Скрипелев Е.А. Основы римского права. 4-е изд. / Е.А. Скрипелев. – Москва: Ось-89, 2005. – 206 с.
30. Скрынников Р. Г. Иван Грозный. Серия: История нашей Родины. – М.: Изд-во «Наука», 1983 г. – 247 с.
31. Сорокин В.В. Теория государства и права переходного периода: учебник / В. В. Сорокин; М-во образования и науки Рос. Федерации. Барнаул: – Алтайский полиграфический комбинат, 2007 г. – 511 с.
32. Указ Президента РФ от 16.08.2004 N 1082 (ред. от 05.03.2021) "Вопросы Министерства обороны Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 23 августа 2004 г. – N 34. – ст. 3538.
33. Указ Президента РФ от 02.08.2010 N 966 (с изм. от 26.08.2010) "Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 9 августа 2010 г. – N 32. – ст. 4299.
34. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 4 января 2016 г. – N 1 (часть II). – ст. 212.
35. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] / Д.Н. Ушаков. – Режим доступа: URL: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=85507> (дата обращения: 01.10.2020).

36. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: <http://www.meteorf.ru/> (дата обращения: 01.10.2020).

37. Федеральный закон "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" от 22.08.1995 N 151-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28 августа 1995 г. – N 35. – ст. 3503.

38. Федеральный закон "О безопасности" от 28.12.2010 N 390-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 3 января 2011 г. – N 1. – ст. 2

39. Федеральный закон "Об обороне" от 31.05.1996 N 61-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 3 июня 1996 г. – N 23. – ст. 2750.

40. Федеральный закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.1994 N 68-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 26 декабря 1994 г. – N 35. – ст. 3648.

41. Федеральный закон "О пожарной безопасности" от 21.12.1994 N 69-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 26 декабря 1994 г. – N 35. – ст. 3649.

42. Федеральный закон "О полиции" от 07.02.2011 N 3-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14 февраля 2011 г. – N 7. – ст. 900.

43. Федеральный закон "О противодействии терроризму" от 06.03.2006 N 35-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 13 марта 2006 г. – N 11. – ст. 1146.

44. Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" от 01.04.2020 N 98-ФЗ (последняя

редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 6 апреля 2020 г. – N 14 (часть I). – ст. 2028.

45. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) "О военном положении" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 4 февраля 2002 г. – N 5. – ст. 375.

46. Федеральный закон "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" от 26.02.1997 N 31-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 3 марта 1997 г. – N 9. – ст. 1014.

47. Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 30.03.1999 N 52-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 5 апреля 1999 г. – N 14. – ст. 1650.

48. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 4 июня 2001 г. – N 23. – ст. 2277.

49. Фомин А.А. Чрезвычайное законодательство в Российском государстве: Теоретико-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.А. Фомин. – Саратов, 2001 г. – 204 с.

50. Шмидт Т. Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т.Н. Шмидт. – Барнаул, 2014 г. – 191 с.

51. Code of Laws of the United States of America [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL:<https://uscode.house.gov/browse/prelim@title50/chapter6&edition=prelim> (дата обращения: 12.01.2021).

52. Executive Order 12722 by President of the United States Blocking Iraqi Government Property and Prohibiting Transactions With Iraq [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL:



[https://en.wikisource.org/wiki/Executive\\_Order\\_12722](https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Order_12722) (дата обращения: 14.01.2021).

53. Executive Order 12734 by President of the United States National Emergency Construction Authority [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: [https://en.wikisource.org/wiki/Executive\\_Order\\_12734](https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Order_12734) (дата обращения: 14.01.2021).

54. Executive Order 13235 by President of the United States National Emergency Construction Authority [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: [https://en.wikisource.org/wiki/Executive\\_Order\\_13235](https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Order_13235) (дата обращения: 14.01.2021).

55. Executive Order 13223 by President of the United States Ordering the Ready Reserve of the Armed Forces to Active Duty and Delegating Certain Authorities to the Secretary of Defense and the Secretary of Transportation [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: [https://en.wikisource.org/wiki/Executive\\_Order\\_13223](https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Order_13223) (дата обращения: 14.01.2021).

56. Habeas Corpus Act 1679 [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: <https://www.legislation.gov.uk/aep/Cha2/31/2/contents> (дата обращения: 15.01.2021).

57. National Emergencies Act Pub. L. 94–412, 90 Stat. 1255, enacted September 14, 1976, codified at 50 U.S.C. § 1601–1651 [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter34&edition=prelim> (дата обращения: 15.01.2021).

58. Proclamation 7463 by George W. Bush Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: [https://en.wikisource.org/wiki/Proclamation\\_7463](https://en.wikisource.org/wiki/Proclamation_7463) (дата обращения: 17.01.2021).

59. Proclamation 9844 of February 15, 2019 Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/02/20/2019-03011/declaring-a-national-emergency-concerning-the-southern-border-of-the-united-states> (дата обращения: 17.01.2021).

60. Proclamation 9994 of March 13, 2020 Declaring a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/18/2020-05794/declaring-a-national-emergency-concerning-the-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak> (дата обращения: 17.01.2021).

61. The United States Constitution [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: <https://www.usconstitution.net/const.html> (дата обращения: 12.01.2021).

62. Bluntschli. Flgemeines Staatsrecht. – Munchen, 1863. – P. 112.

63. Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/49401/78565/F871435472/Freiheit.pdf> (дата обращения: 15.10.2020).

64. Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich ["Ermächtigungsgesetz"] // Reichsgesetzblatt. – Berlin, den 24. – März 1933.

65. Staatsnotstand, Staatsnotwehr und Femtmord // Die Justiz. 1929/1930/ – Bd.5.3.

66. Constitution of the Principality of Andorra [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ad/ad001en.pdf> (дата обращения: 10.02.2020).

67. Constitución española [Электронный ресурс] // – Режим доступа:  
URL: [https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion\\_es1.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf) (дата обращения 10.02.2020).

68. Constituição portuguesa [Электронный ресурс] // – Режим доступа:  
URL: <https://dre.pt/crp-parte-i> (дата обращения 10.02.2020).

69. Ustava Republike Slovenije [Электронный ресурс] // – Режим доступа: URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1> (дата обращения 10.02.2020).

70. Suomen perustuslaki [Электронный ресурс] // – Режим доступа:  
URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fi/fi/fi098fi.pdf> (дата обращения 10.02.2020).