

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

Гридчина Александра Андреевна

«Режим чрезвычайной ситуации в фокусе конституционного права:

современные вызовы»

Студентки 1 группы 2 курса

Института частного права

очной формы обучения

Научный руководитель:

Комарова Валентина Викторовна,

Профессор, доктор юридических наук, почетный работник высшего
образования России, заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права Московского государственного юридического
университета имени О. Е. Кутафина

Москва

2022

Содержание

Введение	3
Часть 1. Понятие режима чрезвычайной ситуации, историко-теоретическая ее составляющая.....	4
Часть 2. Нормативно-правовое закрепление режима чрезвычайной ситуации....	6
Часть 3. Введение и снятие режима чрезвычайной ситуации	7
Часть 4. Полномочия органов власти во время чрезвычайной ситуации.....	8
Заключение.....	10
Список использованных источников	11

Введение

В современном мире существует множество непредвиденных ситуаций, в которых необходимо вмешательство государства для пресечения этого положения, нормализации общественной жизни, обеспечения безопасности жизни человека и гражданина. Для осуществления этих целей государство может принимать ряд мер, которые ограничивают некоторые конституционные права и свободы граждан, накладывают на них определенные обязанности.

Актуальность темы обуславливается тем, что в Российской Федерации институт правового регулирования чрезвычайной ситуации существует около 20 лет, что является небольшим сроком действия среди мировой практики. Именно поэтому этот правовой вопрос необходимо дорабатывать как с законодательной, так и научной точки зрения, поскольку на практике все еще возникают проблемы применения нормативных правовых актов и введения режима чрезвычайной ситуации: необходимо оправданное и своевременное решение для его принятия. Любая необоснованность выбора или замедленность действий может привести к нарушению прав и свобод граждан, чего нельзя допускать.

Объектом представленной работы выступают общественные отношения, появляющиеся в экстраординарных обстоятельствах, сопряженных с риском для отдельного человека, общества в целом и государства с использованием мер чрезвычайного характера для решения подобных ситуаций.

Калинина Е.С., Шпаковский Ю.Г., Евтушенко В.И. отмечают, что в законодательстве о чрезвычайных ситуациях требуется конкретизация терминологических понятий, поскольку от этого зависит применение необходимых мер для предотвращения подобных ситуаций уполномоченными лицами и органами власти. Значит, данная тема требует всестороннего изучения, чтобы проанализировать основные проблемы в чрезвычайном правовом регулировании, выявить основные пробелы и предложить пути их решения.

Часть 1. Понятие режима чрезвычайной ситуации, историко-теоретическая ее составляющая

Институт чрезвычайного правового регулирования сложился еще во времена до нашей эры, когда в Римской республике установилась диктатура. В тот момент сам диктатор использовал различные меры для урегулирования критической ситуации. В российской истории с появлением опричнины при Иване IV в середине XVI века связано формирование института чрезвычайной ситуации, ставшим реакцией на угрозу внутреннего разделения страны. Именно введение данного режима позволило обеспечить закрепление единства русских земель и установление вертикальной иерархии в государственном управлении.

В дальнейшем уже в конце XIX – начале XX веков большинство стран мира пришло к пониманию необходимости введения режима чрезвычайной ситуации в случае установления критического положения в государстве, которое может угрожать безопасности отдельной личности, общества и государства в целом.

Прежде чем разобраться с определением чрезвычайной ситуации, следует понять, что олицетворяет собой правовой режим. Вологина М.В., соискатель кафедры гражданско-правовых дисциплин, считает, что это «порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, которые характеризуют особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создают особую направленность регулирования»¹. Что касается понятия чрезвычайной ситуации, то оно закреплено в ст. 1 ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (далее ФЗ «О защите населения...»): «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

¹ Вологина М.В. «Некоторые особенности правового режима, устанавливаемого в случае возникновения чрезвычайной ситуации» // Бизнес в законе. – 2009. [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-osobennosti-pravovogo-rezhima-ustanavlivaemogo-v-sluchae-vozniknoveniya-chrezvychaynoy-situatsii-1/viewer> (дата обращения: 19.03.2022)

жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей»².

До сих пор спорным аспектом остается само понимание сущности чрезвычайной ситуации: это самостоятельный правовой режим или составной элемент правового режима чрезвычайного положения. Такие разногласия возникли в силу того, что в некоторых нормативных правовых актах: Указ Президента РФ "О дополнительных мерах по предотвращению и ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности"³, Постановление Правительства РФ "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций"⁴ используется понятие «режим чрезвычайной ситуации». При этом формально-юридически данный термин не упоминается в российском законодательстве.

Исходя из определения правового режима, его основных признаков можно сделать вывод, что чрезвычайную ситуацию нужно определять как отдельный правовой режим. Этой же точки зрения придерживается и Калина Е.С.⁵, кандидат юридических наук. Она считает, что на законодательном уровне требуется ввести такое понятие и установить особенности его введения. Данное решение будет содействовать появлению способа объявления режима чрезвычайной ситуации немедленными решениями на уровне органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также позволит отделить на законодательном уровне данный режим от режима чрезвычайного положения.

² Ст. 1 ФЗ от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033560> (дата обращения: 19.03.2022)

³ Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2010 г. N 1007 "О дополнительных мерах по предотвращению и ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности" [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2010/12/24/pozhary-site-dok.html> (дата обращения: 19.03.2022)

⁴ Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102084851> (дата обращения: 19.03.2022)

⁵ Калина, Е. С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве / Е. С. Калина // Административное право и процесс. – 2011. – № 12. – С. 31-35.

Часть 2. Нормативно-правовое закрепление режима чрезвычайной ситуации

Одними из важнейших функций любого государства являются охранительные и стабилизирующие, направленные на нормальное функционирование общества, отдельных личностей, развитие различных сфер общественной жизни как в обычном состоянии, так и при появлении непредвиденных условий с угрозами для жизни людей. Для поддержания безопасности в Российской Федерации существует комплекс правовых норм, который позволяет предопределять ключевые стороны деятельности органов государственной власти в этой сфере. Одна из форм обеспечения безопасности – закрепление на конституционном уровне введение особого правового режима, который влечет за собой определенный механизм ограничения.

В ст. 56 Конституции РФ⁶ упоминается режим чрезвычайного положения, из чего вытекает возможность установления чрезвычайной ситуации, когда появляется угроза для отдельной личности, общественным или государственным интересам. Данные обстоятельства называются чрезвычайными, поскольку в этот период правовые акты предусматривают отступление от закрепленных конституционных норм. Это необходимо для быстрого принятия решения по предотвращению непредвиденных обстоятельств и нормализации жизни населения. Для этого у органов государственной власти появляются дополнительные полномочия, начинают активную работу специальные органы, а также возлагаются определенные обязанности на граждан: при необходимости принимать участие в аварийно-спасательных работах, выполнять указания специальных служб, органов. При этом им запрещается «создавать условия, препятствующие и затрудняющие действия уполномоченных должностных лиц и работников общественного транспорта; заходить за ограждение, обозначающее зону чрезвычайной ситуации или иную опасную зону»⁷ и другое.

⁶ Ст. 56 Конституции РФ (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/07/04/konstituciya-site-dok.html> (дата обращения: 19.03.2022)

⁷ П. 4 Постановления 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" [Эл. ресурс]. – Режим доступа:

Необходимо также отметить, что помимо ряда ограничений и дополнительных обязанностей, все еще остается правовая гарантия на неизблемость и обеспечение прав граждан, что закрепляется в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ. Так, сохраняется право на жизнь, жилище, неприкосновенность частной жизни, свободу совести и вероисповедания, достоинство личности, свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской или другой экономической деятельности, судебную защиту, а также гарантию от злоупотреблений со стороны власти.

Исходя из приведенного перечня можно прийти к выводу, что нельзя ограничивать фундаментальные права человека и гражданина, которые являются базой правового статуса личности. Это конституционное закрепление выступает существенной гарантией обеспечения прав и интересов на территории Российской Федерации в период чрезвычайной ситуации.

Часть 3. Введение и снятие режима чрезвычайной ситуации

Масштабы чрезвычайной ситуации могут быть различными, именно поэтому важно на законодательном уровне обозначить территориальные границы, на которые может распространять свое действие единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В ч. 8 ст. 4.1 ФЗ «О защите населения...»⁸ выделяют следующие уровни реагирования: объектовый, местный, региональный и федеральный.

Объектовый или локальный уровень вводится уполномоченным решением руководителя организации для устранения возникшей чрезвычайной ситуации на территории данного предприятия с помощью своих средств и мер. При этом число погибших или раненых людей не должно превышать 10 человек, а также материальный ущерб должен составлять не более 240 тысяч рублей.

<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004030046?index=2&rangeSize=1> (дата обращения: 19.03.2022)

⁸ Ч. 2 ст. 4 ФЗ от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033560> (дата обращения: 19.03.2022)

Местный же уровень действует в рамках территории одного муниципального образования и вводится его главой. Количество погибших или получивших повреждения лиц не должно быть более 50, при этом материальный ущерб должен варьироваться от 240 тысяч до 12 миллионов рублей.

Региональный уровень вводится решением высшего должностного лица субъекта РФ и распространяет свое действие только в границах территории данного субъекта РФ.

Федеральный уровень вводится решением Правительства для ликвидации чрезвычайной ситуации в зоне двух или нескольких субъектов РФ. Согласно п. 24 Постановления Правительства РФ № 794 от 30.12.2003 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»⁹, в зависимости от конкретной ситуации может вводиться режим повышенной готовности, возникающий при угрозе развития чрезвычайной ситуации, и режим чрезвычайной ситуации, устанавливаемый непосредственно во время самого экстраординарного положения. После предотвращения всех обстоятельств высшие должностные лица на разных уровнях реагирования вправе отменить введенные режимы, чтобы восстановить обычную деятельность органов управления и граждан.

Часть 4. Полномочия органов власти во время чрезвычайной ситуации

Глава II ФЗ «О защите населения...» закрепляет полномочия органов государственной власти как на федеральном уровне, так и на региональном.

Президент РФ во время чрезвычайной ситуации вправе вводить чрезвычайное положение как на всей территории Российской Федерации, так и на отдельных участках, если необходимы более действенные меры для предотвращения экстраординарных обстоятельств. Он также выполняет координационную функцию, поскольку устанавливает ключевые направления в

⁹ п. 24 Постановления Правительства РФ № 794 от 30.12.2003 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102084851> (дата обращения: 19.03.2022)

сфере охраны прав граждан, обеспечения безопасности во время чрезвычайной ситуации. При этом Федеральное Собрание РФ оказывает ему содействие в стабилизации обстановки с помощью единообразия правовых норм и институтов, финансирования проектов деятельности.

Правительство РФ имеет больше точных полномочий в этот период, поскольку именно на нем лежит обязанность по вводу режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в Российской Федерации или ее части, организации деятельности специальных органов, определении мер и задач по предотвращению и разрешению экстраординарных условий. Оно координирует порядок мобилизации спасательных формирований, эвакуацию населения, ее информирование, а также материальную и финансовую помощь пострадавшим.

Органы государственной власти субъектов РФ также обладают схожим кругом полномочий, что и Правительство РФ: информировать население, организовывать работы по спасению и эвакуации граждан. При этом они вправе создавать свои нормативные правовые акты, непротиворечащие вышестоящим актам, по регуляции чрезвычайной ситуации, вводить региональный уровень реагирования, собирать информацию в сфере охраны прав населения.

Органы местного самоуправления вправе самостоятельно организовывать эвакуационные и спасательные операции, финансировать мероприятия по защите прав населения, помогать в функционировании различных организаций. Кроме того, они обязаны оказывать содействие федеральному органу исполнительной власти в обеспечении территорий для установки специальных средств обеспечения и информирования о чрезвычайной ситуации.

Таким образом, существует множество мер по урегулированию чрезвычайной ситуации. Одним из главных полномочий всех органов власти является обязанность в информировании граждан о текущей ситуации на территории, о возможных мерах предотвращения. Это позволяет государству быть более открытыми по отношению к своим гражданам. Как считает Комарова В.В., профессор, доктор юридических наук: «Доверие граждан к власти, государству образует перспективу, не только для конституционного государства,

но и для суверенной государственности, устойчивого развития и социального прогресса, а также формирования справедливого гражданского общества»¹⁰.

Заключение

Чрезвычайная ситуация представляет собой особый правовой режим функционирования органов государственной власти на федеральном, региональном и местном уровнях, организаций, должностных лиц. Он позволяет вводить в отношении граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций определенные ограничения и дополнительные обязанности, которые устанавливаются, согласно Конституции РФ, ФЗ «О защите населения...», на всей территории Российской Федерации или ее части.

Главной составляющей режима чрезвычайной ситуации является комплекс правовых норм, административно-организационных действий, которые устанавливают государственные органы для уничтожения угрозы для населения, обеспечения безопасности. Данный режим регулируется специальным федеральным законом, поскольку сами экстраординарные обстоятельства требуют немедленного реагирования, что нередко затрагивает права граждан и вынуждает вводить некоторые ограничения. При этом в самой Конституции РФ закрепляется перечень прав, которые никак не могут быть затронуты.

Научное направление, специализирующееся в сфере чрезвычайной ситуации, к настоящему моменту пока еще формируется. Происходит постоянное изучение специальных мер по предотвращению угроз на практике, а также действия Конституции РФ, других правовых актов в возникающих условиях. Главным здесь является гарантия национальной безопасности государства и обеспечение интересов граждан при чрезвычайной ситуации.

¹⁰ Комарова, В. В. Деятельность уполномоченных по правам человека в Российской Федерации в сфере политических прав: современные вызовы / В. В. Комарова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 4(80). – С. 64-75.

Список использованных источников

1. Конституция РФ (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года)
2. Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"
3. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2010 г. N 1007 "О дополнительных мерах по предотвращению и ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности"
4. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций"
5. Постановление Правительства РФ № 304 от 21.05.2007 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»
6. 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"
7. Вологина М.В. «Некоторые особенности правового режима, устанавливаемого в случае возникновения чрезвычайной ситуации» // Бизнес в законе. – 2009.
8. Калина, Е. С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве / Е. С. Калина // Административное право и процесс. – 2011. – № 12. – С. 31-35.
9. Комарова, В. В. Деятельность уполномоченных по правам человека в Российской Федерации в сфере политических прав: современные вызовы / В. В. Комарова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 4(80). – С. 64-75.
10. Работа подготовлена с использованием системы КонсультантПлюс.