

К вопросу о механизме
чрезвычайного правового регулирования
и его основных элементах
(на примере правовых режимов
повышенной готовности и чрезвычайной ситуации)

Дмитрий М. Лифанов

*Уральский государственный юридический университет
им. В.Ф. Яковлева, Екатеринбург, Россия
d.m.lifanov@usla.ru*

Аннотация. Статья посвящена сравнительному анализу положений действующего чрезвычайного законодательства, закрепляющего порядок установления и реализации экстраординарных (особых) правовых режимов. Исследованы акты федерального законодательства, регламентирующие правовые режимы военного, чрезвычайного положения, чрезвычайных ситуаций, противодействия терроризму и экстремистской деятельности, а также регионального законодательства о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (всего – 93 нормативных акта). Отмечено, что законодатель (в особенности региональный) по-разному подходит к вопросу нормативно-правового закрепления предмета регулирования, определения и разграничения оснований введения экстраординарных (особых) правовых режимов, полномочий органов публичной администрации и их должностных лиц, которые обеспечивают реализацию таких режимов. Так, например, в законодательстве о защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, противодействия терроризму и экстремистской деятельности не предусмотрены основания введения соответствующих режимов.

Выявлено несоответствие нормативного содержания законодательных актов субъектов РФ в части закрепления экстраординарных полномочий публичной администрации. В целях устранения неопределенностей в вопросах соотношения объектов правового регулирования и оснований для введения экстраординарных (особых) административно-правовых режимов обосновывается предложение о необходимости формулирования бланкетных правовых норм, определяющих основания введения экстраординарных (особых) правовых режимов и направленных на обеспечение их реализации. По итогам исследования делается вывод о необходимости приведения в соответствие содержания нормативных правовых актов субъектов РФ, которые наделяют органы публичной администрации и их долж-

ностных лиц экстраординарными полномочиями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Описываются возможные направления совершенствования законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: экстраординарные правовые режимы, публичная администрация, реализация компетенции, разграничение полномочий, кризисные ситуации, правовое регулирование, чрезвычайное законодательство

Для цитирования: Лифанов Д.М. К вопросу о механизме чрезвычайного правового регулирования и его основных элементах (на примере правовых режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации) // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2024. № 2. С. 147–164. DOI: 10.28995/2073-6304-2024-2-147-164

On the issue of the mechanism of emergency legal regulation and its main elements (on the example of legal regimes of high readiness and emergency situations)

Dmitrii M. Lifanov

*V.F. Yakovlev Ural State Law University
Yekaterinburg, Russia, d.m.lifanov@usla.ru*

Abstract. The article deals with a comparative analysis of the provisions of the current emergency legislation, which stipulates the procedure for the establishment and implementation of extraordinary (special) legal regimes. It studies the acts of federal legislation regulating the legal regimes of military, state of emergency, emergency situations, counteraction to terrorism and extremist activities, as well as regional legislation on natural and man-made emergencies (a total of 93 normative acts). It also notes that the legislator (especially the regional one) approaches the issue of normative and legal consolidation of the subject of regulation in different ways, the definition and differentiation of the grounds for the introduction of extraordinary (special) legal regimes, the powers of public administration bodies and their officials who ensure the implementation of such regimes. For example, the legislation on the public protection from natural and man-made emergencies, countering terrorism and extremist activities does not provide grounds for the introduction of appropriate regimes.

The author reveals a discrepancy between the normative content of the legislative acts of the subjects of the Russian Federation in terms of securing the extraordinary powers of the public administration. In order to eliminate uncertainties in the issues of correlation between the objects of legal regulation and the grounds for the introduction of extraordinary (special) administrative and legal regimes, a proposal is substantiated on the need to formulate blank legal norms defining the grounds for the introduction of extraordinary (special) legal regimes and aimed at ensuring their implementation. Based on

the results of the study, a conclusion is made that it is necessary to bring into line the content of regulatory legal acts of the subjects of the Russian Federation, which give public administration bodies and their officials extraordinary powers in the field of protecting the population and territories from emergency situations. Possible directions for improving legislation in the sphere are described.

Keywords: extraordinary legal regimes, public administration, implementation of competence, separation of powers, crisis situations, legal regulation, emergency legislation

For citation: Lifanov, D.M. (2024), "On the issue of the mechanism of emergency legal regulation and its main elements (on the example of legal regimes of high readiness and emergency situations)", *RSUH/RGGU Bulletin. "Economics. Management. Law" Series*, no. 2, pp. 147-164, DOI: 10.28995/2073-6304-2024-2-147-164

Правовой институт экстраординарных (особых) правовых режимов имеет важнейшее значение для функционирования всей системы государственного управления в условиях кризисных ситуаций. От того, насколько четко будут закреплены полномочия по применению органами публичной администрации чрезвычайных мер и временных ограничений прав и законных интересов граждан и организаций в целях обеспечения их безопасности, зависит своевременное выявление и эффективное устранение, а точнее минимизация, отрицательных последствий таких кризисных ситуаций.

В юридической науке можно выделить два подхода к определению экстраординарных (особых) административно-правовых режимов (далее – САПР), которые основаны на предельно широком и узком их понимании как способов (механизмов), применяемых в случае возникновения угроз [Алексеев 1989; Петрухин 1993; Старостин 2000; Саклаков 1997; Зырянов 2016; Ноздрачев 2017]. Ученые по-разному определяют разновидности экстраординарных (особых) административно-правовых режимов. Анализ национального законодательства позволяет обозначить, как минимум, пять САПР: военное, чрезвычайное положение, чрезвычайная ситуация природного или техногенного характера¹, правовые режимы противодействия терроризму,

¹ Следует отметить, что правовой режим чрезвычайной ситуации предусматривает возможность установления максимального уровня реагирования, среднего уровня реагирования, режимов повышенной и базовой готовности. Вместе с тем органы управления и силы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрез-

экстремистской деятельности. Представляется, что указанные правовые режимы деятельности публичной администрации соответствуют признакам их принадлежности к чрезвычайным административно-правовым режимам: вторичности по отношению к обычным правовым режимам; использованию специальных сил и средств для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; заблаговременному перераспределению функций управления; созданию временных органов управления; установлению временных мер и ограничений прав и свобод граждан и организаций [Старостин 2022].

Так, в соответствии со ст. 1 от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее – Закон о ЧП)² чрезвычайное положение –

...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 РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

При этом введение чрезвычайного положения является «временной мерой, которая применяется исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ». Как следует из данного определения, при чрезвычайном положении устанавливаются отдельные ограничения прав и свобод (меры и временные ограничения), дополнительные требования и обязанности, а порядок организации деятельности органов публичной власти и их должностных лиц носит производный характер, поскольку он реализуется только при наличии обстоятельств, представляющих непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституцион-

вычайных ситуаций действуют в режиме повседневной деятельности, повышенной готовности либо чрезвычайной ситуации, которые не предполагают необходимость введения особого правового режима (ч. 6 ст. 4.1 от 21 декабря 1994 г. Федерального закона № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

² СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

ному строю РФ (ст. 3 Закона о ЧП). Возможность использования специальных сил и средств в условиях чрезвычайного положения предусмотрена ст. 30 Закона о ЧП, а перераспределение функций публичного управления осуществляется в пользу федерального органа управления территорией (ч. 3 ст. 25) либо коменданта территории, на которой введено чрезвычайное положение (ст. 18 Закона о ЧП). Таким образом, режим чрезвычайного положения необходимо рассматривать в качестве разновидности экстраординарного (особого) административно-правового режима деятельности публичной администрации.

Правовое регулирование порядка реализации отдельных САПР осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном³. В ходе проведенного исследования были рассмотрены нормативные правовые акты федерального уровня⁴, а также законодательные акты о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера 88 субъектов РФ, включая города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Система чрезвычайного правового регулирования на первый взгляд может показаться несбалансированной, так как отмечается быстрый рост массива региональных законов и подзаконных нормативных актов в сфере чрезвычайных ситуаций и реализации мер по противодействию распространения коронавирусной инфекции (2019-nCoV)⁵.

³ По мнению О.А. Петряниной, «организация деятельности органов исполнительной власти в анализируемых условиях реализуется на трех управленческих степенях: федеральном, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» [Петрянина 2016, с. 135].

⁴ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»; Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Федеральный закон от 06 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

⁵ См., например, Указ губернатора Архангельской области от 17 марта 2020 г. № 28-у «О введении на территории Архангельской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Архангельской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и мерах по противодействию распространению на территории Архангельской области новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.rosyulnar.ru>

В связи с этим необходимо комплексно рассмотреть основные элементы и правовые средства механизма чрезвычайного правового регулирования на примере реализации режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Особенностью предмета правового регулирования регионального законодательства, устанавливающего режим чрезвычайной ситуации, являются разнообразные подходы законодателя к определению содержания предмета правового регулирования, которые можно выразить следующим образом⁶. С одной стороны, предмет регулирования отражен в преамбуле нормативных правовых актов Москвы, Севастополя и 33 других субъектов Федерации. С другой стороны, законодатель обозначил в рамках соответствующих правовых норм не только предмет регулирования соответствующего закона (что представлено, например, в Новосибирской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Ставропольском крае), но и сферу его применения к отношениям, которые: 1) возникают при ликвидации чрезвычайных ситуаций, имеющих региональный, (меж-)муниципальный либо локальный характер (например, в Свердловской и Псковской областях); 2) связаны с созданием, определением правового статуса и функционированием различных аварийно-спасательных формирований (например, в Ярославской области).

Важно заметить, что в Амурской и Московской областях предмет правового регулирования затрагивает вопросы уста-

pravo.gov.ru. 17.03.2020; Указ губернатора Свердловской области от 18 марта 2020 г. № 100-УГ «О введении на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области <http://www.pravo.gov66.ru>, 10.03.2022; Указ губернатора Воронежской области от 20 марта 2020 г. № 113-у «О введении в Воронежской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Воронежской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Официальный портал органов власти Воронежской области. 20.03.2022. URL: <http://www.govvrn.ru>

⁶ Сразу следует оговориться, что норма, непосредственно закрепляющая предмет регулирования отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, не отражена в законодательстве Республики Мордовия, Белгородской, Брянской, Ивановской, Ростовской, Сахалинской, Челябинской областей, Забайкальского, Камчатского, Приморского края, Чукотского автономного округа, Еврейской автономной области.

новления не только нормативных основ организации системы противодействия чрезвычайным ситуациям, но и разграничения полномочий государственных органов исполнительной власти субъекта РФ. В некоторых субъектах Федерации в качестве предмета регулирования законодателем обозначены отношения (мероприятия), связанные с восстановаивением территорий, которые пострадали в результате ЧС. При этом указанные отношения не регламентируются соответствующими нормативными правовыми актами более 20 субъектов РФ.

Сравнительный анализ положений чрезвычайного законодательства, закрепляющих на федеральном уровне основания введения САПР, позволяет выделить следующие особенности их нормативного установления (а точнее, отсутствие нормы, непосредственно закрепляющей те или иные обстоятельства, с которыми законодатель связывает необходимость реализации экстраординарного режима).

Во-первых, в силу ч. 2 ст. 87 Конституции Российской Федерации военное положение может вводиться на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии. Следовательно, основаниями для введения военного положения являются два обстоятельства: агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии (п. 2, 3 ст. 3 ФКЗ от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» (далее – Закон о ВП)⁷. При этом для более точного и компактного изложения указанной нормы представляется возможным объединить вышеуказанные положения, поскольку перечень актов агрессии не является исчерпывающим и может быть определен Законом о ВП (п. 3 ст. 3). Соответствующая методология определения действий, квалифицируемых в качестве акта агрессии, используется в ст. 3, 4 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Определение агрессии», принятой 14.12.1974 г. на 29-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН⁸.

Анализируя определение агрессии, изложенное в п. 2 ст. 3 Закона о ВП, А.Н. Чертков отмечает, что «понятия «суверенитет» и «территориальная целостность» выступают основными объектами внешней агрессии» [Чертков 2011]. Сказанное наводит на мысль, что основания для введения военного положения могут быть сгруппированы в две категории в зависимости

⁷ СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

⁸ Международное публичное право: Сб. документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 3–5.

от объективной направленности: акты внешней и внутренней агрессии. Вместе с тем Закон о ВП не содержит положений, определяющих перечень угроз внутренней агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии. Очевидно, что в условиях вводимых экстраординарных (особых) правовых режимов существует внутренняя угроза конституционному строю государства, но ее проявлением выступают, как правило, массовые беспорядки, стихийные бедствия, эпидемии [Подмарев 2018]. Следовательно, наличие внутренних по отношению к системе чрезвычайного правового регулирования объектов посягательства на территориальную целостность, независимость и суверенитет государства выступают в качестве непереносимых условий для реализации правовых режимов чрезвычайного положения или чрезвычайной ситуации. Несмотря на то, угрозы внутренней агрессии все чаще упоминаются в юридической литературе [Карпухин 2008; Павловская, Сыряная 2017], считаем нецелесообразным их включение в п. 2 ст. 3 Закона о ВП.

Во-вторых, основания для введения правового режима чрезвычайного положения обусловлены характером кризисной ситуации, которая может носить не только антропогенный, природный, но и техногенный характер. Чрезвычайное положение может быть введено, с одной стороны, в связи с вооруженными, этническими, межконфессиональными конфликтами, обусловленными социально-политическими, экономическими и религиозными столкновениями (п. «а»), с другой – ввиду факторов воздействия природных и техногенных катастроф, распространения инфекции и других бедствий (п. «б»)⁹. Как отмечают некоторые исследователи, при реализации указанного режима в силу п. «а» ст. 3 ФКЗ от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»,

...для органов управления и сил муниципального звена устанавливается режим повышенной готовности, а при введении режима чрезвычайного положения по обстоятельствам, предусмотренным в пункте «б» указанной статьи, – режим ЧС [Трифонов 2023].

Вместе с тем Закон о ЧП не дифференцирует указанные правовые режимы и проводит четкое разграничение только в отношении мер и временных ограничений, применяемых при

⁹ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

введении чрезвычайного положения и наличии обстоятельств, указанных в п. «а» и «б» ст. 3 данного Закона. Представляется, что произвольное установление и реализация различных экстраординарных режимов в отсутствие надлежащих механизмов их разграничения препятствуют построению стройной и внутренне непротиворечивой системы чрезвычайного правового регулирования. В связи с этим думается, что формулирование законодателем бланкетных правовых норм, направленных на урегулирование коллизионных правоотношений в условиях правовых режимов чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, режима повышенной готовности позволит избежать неопределенностей в вопросах соотнесения объектов правового регулирования и оснований для введения экстраординарных (особых) административно-правовых режимов.

В-третьих, основания введения САПР нормативно не определяются в ФЗ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Закон о чрезвычайных ситуациях), ФЗ от 06 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», ФЗ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Очевидно, что отсутствие в Законе о чрезвычайных ситуациях оснований для введения режима чрезвычайной ситуации обусловлено тем, что обстоятельства, влекущие необходимость его установления, определены в п. «б» ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении». В отличие от ч. 1 ст. 11 ФЗ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», которая лишь вскользь определяет основания для введения правового режима контртеррористической операции, структура ФЗ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» не позволяет выделить основные элементы специального административно-правового режима, что, на наш взгляд, является существенным упущением законодателя. Отсутствие нормативных оснований для осуществления деятельности по противодействию экстремистской деятельности, как представляется, может вызвать некоторые трудности в использовании временной администрацией чрезвычайного государственно-правового инструментария. Компромиссным вариантом в этом контексте видится применение законодательства о чрезвычайном положении по аналогии, которое выступает первичным правовым регулятором, одновременно являясь *критерием и измерителем* для иных САПР.

Рассматривая экстраординарные полномочия органов публичной администрации и их должностных лиц, необходимо

отметить, что к субъектам, обеспечивающим реализацию особых правовых режимов, в частности режимов военного положения и чрезвычайной ситуации, относятся:

- 1) Президент РФ;
- 2) Совет Федерации Федерального Собрания РФ;
- 3) Правительство РФ;
- 4) федеральные органы исполнительной власти;
- 5) иные государственные органы.

Несмотря на это в Законе о ЧП закреплены полномочия только двух субъектов – Президента РФ и Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Вопросы участия Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов отражены в ч. 2 ст. 17, а особенности осуществления полномочий федеральным органом управления территорией – в ч. 3 ст. 25 Закона о чрезвычайном положении. В рамках реализации правовых режимов противодействия терроризму и экстремизму законодатель предусмотрел положения, закрепляющие компетенцию Президента РФ и Правительства РФ (ч. 1, 2 ст. 5 ФЗ «О противодействии терроризму», ст. 4. ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»). Экстраординарные полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, напротив, не конкретизированы. Подобным образом законодателем решен этот вопрос применительно к созданию коллегиального органа, координирующего и организующего деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по противодействию терроризму (ч. 4 ст. 5 ФЗ «О противодействии терроризму»).

Одним из важнейших элементов механизма правового регулирования обеспечения реализации режимов военного, чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, режимов контртеррористической операции и противодействия экстремизму является единая целостная система взаимодействия органов публичной власти, которая включает в себя высшее должностное лицо, законодательный (представительный) орган, высший исполнительный орган и органы исполнительной власти, иные органы и формирования, а также исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований. Вместе с тем субъекты РФ по-разному подходят к вопросу о нормативно-правовом закреплении системы органов государственной власти, обеспечивающих реализацию САПР. Так, например, в Псковской области закреплены полномочия Псковского област-

ного Собрания депутатов и исполнительных органов области (ст. 11, 12)¹⁰, в Ямало-Ненецком автономном округе – Законодательного Собрания автономного округа, исполнительных органов (ст. 7, 8)¹¹, во Владимирской области – Законодательного Собрания области, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления (ст. 8-10)¹², в Мурманской области – Мурманской областной Думы, Правительства (ст. 8, 9)¹³, в Республике Алтай – Государственного Собрания – Эл Курултай и Правительства (ч. 1, 2 ст. 1¹⁴), в Республике Бурятия – Правительства и органов местного самоуправления (ст. 8, 8.1)¹⁵.

Как видно из представленного перечня, вышеуказанные нормы не содержат положений, закрепляющих экстраординарные полномочия высшего должностного лица субъекта РФ или высшего исполнительного органа власти субъекта РФ. Вместе с тем, например, в Кабардино-Балкарской Республике закреплены полномочия Главы Республики и Правительства (ст. 8–1, 9)¹⁶, в Хабаровском крае – Губернатора края и органов

¹⁰ Закон Псковской области от 4 мая 2008 г. № 762-ОЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Псковская правда. 2008. 8 мая. № 115-116.

¹¹ Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 11 февраля 2004 г. № 5-ЗАО «О защите населения и территорий Ямало-Ненецкого автономного округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, 2004. январь. № 1/1.

¹² Закон Владимирской области от 31 января 1996 г. № 4-ОЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Призыв. 1996. 16 февраля.

¹³ Закон Мурманской области от 29 декабря 2004 г. № 585-01-ЗМО «О защите населения и территорий Мурманской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Мурманский вестник. 2004. 30 декабря. № 249. С. 7.

¹⁴ Закон Республики Алтай от 27 ноября 2012 г. № 63-РЗ «О защите населения и территории Республики Алтай от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2012. № 94 (100). Ноябрь. С. 26.

¹⁵ Закон Республики Бурятия от 26 января 1999 г. № 98-II «О защите населения и территорий Республики Бурятия от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Бурятия. 1999. 10 февраля. № 25.

¹⁶ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 26 июня 2004 г. № 13-РЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Кабардино-Балкарская правда. 2004. 2 июля. № 167-168.

государственной власти (ст. 5.1, 6)¹⁷, в Республике Карелия – Главы Республики и исполнительных органов (ст. 2(1), 3)¹⁸, в Брянской области – Губернатора и Правительства (ст. 1.1, 2)¹⁹, в Тверской области – Законодательного Собрания и Губернатора (ст. 7, 8)²⁰. С другой стороны, Закон Новгородской области от 8 февраля 1996 г. № 36-ОЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», напротив, дублирует положения Закона о чрезвычайных ситуациях, отдельно закрепляя полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, которые уже определены в ст. 9 данного Закона.

Кроме того, в нормативных правовых актах отдельных субъектов Федерации закреплены полномочия избирательных комиссий по принятию решения об отложении голосования на выборах либо референдумах в случае введения режимов повышенной готовности или чрезвычайных ситуаций, установлены обязанности организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а в Иркутской области – обязанности руководителей ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 12)²¹.

Полагаем, что различия в терминологическом закреплении субъектов, наделенных публично-властными полномочиями в условиях экстраординарных (особых) правовых режимов, но-

¹⁷ Закон Хабаровского края от 01 марта 1996 г. № 7 «О защите населения и территории Хабаровского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Сборник нормативных актов Хабаровской краевой Думы. 1996. Март. № 3.

¹⁸ Закон Республики Карелия от 26 декабря 2005 г. № 938-ЗРК «О некоторых вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Республике Карелия» // Собрание Законодательства Республики Карелия. 2005. Декабрь. № 12 (Часть I). Ст. 1242.

¹⁹ Закон Брянской области от 30 декабря 2005 г. № 122-З «О защите населения и территории Брянской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 2006. 20 января. № 2.

²⁰ Закон Тверской области от 30 июля 1998 г. № 26-ОЗ-2 «О защите населения и территорий области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Тверские ведомости. 1998. 28 августа – 3 сентября. № 70.

²¹ Закон Иркутской области от 8 июня 2009 г. № 34-оз «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2009. 11 июня. № 11.

сят преимущественно редакционный характер и обусловлены спецификой территориальной организации государства, построения и функционирования публичной власти [Некрасов 2017]. Однако с учетом возможных корректировок регионального чрезвычайного законодательства представляется целесообразным привести в соответствие положения тех разделов нормативных правовых актов субъектов РФ, которые наделяют органы публичной администрации и их должностных лиц экстраординарными полномочиями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В частности, нуждается в соответствующей корректировке законодательство о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера Республик Алтай, Бурятия, Карелия, Кабардино-Балкарской Республики, Брянской, Иркутской, Псковской, Тверской областей, Хабаровского края и Ямало-Ненецкого автономного округа. В качестве одного из возможных вариантов его совершенствования может выступить раздельная регламентация полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, которая включает в себя положения, закрепляющие экстраординарные полномочия не только законодательных, представительных органов государственной власти субъекта РФ, но и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Таким образом, проведенный сравнительный анализ чрезвычайного законодательства по некоторым вопросам разграничения полномочий органов публичной администрации на федеральном и региональном уровнях в условиях САПР позволяет констатировать, что законодатель (в особенности региональный) по-разному подходит к вопросу нормативно-правового закрепления предмета регулирования, определения оснований введения экстраординарных правовых режимов, формулирования системы государственных органов исполнительной власти субъектов РФ, исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, обеспечивающих реализацию САПР.

Основания введения экстраординарных правовых режимов имеют отчасти конституционное закрепление, конкретизируются либо дифференцируются в нормах чрезвычайного законодательства. С учетом этого могут быть установлены различные правовые режимы деятельности органов публичной администрации и их должностных лиц в кризисных ситуациях.

Вместе с тем в законодательстве о защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, противодействия терроризму и экстремистской деятельности основания введения соответствующих режимов не предусмотрены. Думается, что их отсутствие обусловлено тем, что *механизм конституционно-правового регулирования* охватывает данные правоотношения на уровне соответствующего федерального (конституционного) закона. Однако обозначенная выше зависимость указанных САПР от законодательства о чрезвычайном положении препятствует построению стройной и внутренне непротиворечивой системы чрезвычайного правового регулирования. Соответственно, закрепление недостающих элементов на уровне законодательства о защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, противодействия терроризму и экстремистской деятельности путем формулирования бланкетных правовых норм, определяющих основания введения САПР и направленных на обеспечение их реализации, в том числе для урегулирования коллизионных правоотношений, которые могут возникнуть в условиях режима чрезвычайного положения, позволит избежать неопределенностей в вопросах соотнесения объектов правового регулирования и оснований для введения экстраординарных (особых) административно-правовых режимов.

Нормативное закрепление полномочий органов публичной администрации, связанных с реализацией САПР, имеет тенденцию либо к избыточной регламентации, либо, напротив, к недостаточной конкретизации. С одной стороны, нормативные положения, определяющие компетенцию федеральных органов исполнительной власти при реализации САПР, не уточняют, а дублируют положения Конституции РФ. При этом полномочия государственных органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления существенно ограничиваются, перераспределяя их в пользу специального (временного) органа управления территорией, на которой введен экстраординарный правовой режим. С другой стороны, четкое разграничение компетенции различных органов, функционирующих в субъектах Федерации, выступает необходимой предпосылкой для формирования системы государственных органов исполнительной власти субъекта РФ, к которой относятся том числе исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований.

На наш взгляд, выявленное в результате проведенного исследования несоответствие содержания нормативных право-

вых актов, определяющих правовой статус органов публичной администрации и их должностных лиц при реализации САПР, в частности режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, обусловлено стремлением законодателя создать гибкую систему правового регулирования, обеспечить баланс интересов правотворческих и правоприменительных органов [Сауляк 2020], позволяя последним учитывать особенности отдельных экстраординарных (особых) правовых режимов. Вместе с тем в целях обеспечения единства внутренней структуры и эффективности применения регионального чрезвычайного законодательства представляется целесообразным привести в соответствие содержание нормативных правовых актов субъектов РФ, которые наделяют органы публичной администрации и их должностных лиц экстраординарными полномочиями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В этом контексте наиболее перспективным вариантом совершенствования законодательства в данной сфере видится раздельная регламентация полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, которая предусматривает отдельные правовые нормы, закрепляющие экстраординарные полномочия законодательных и представительных органов государственной власти субъекта РФ, а также органов местного самоуправления.

Благодарности

Статья подготовлена в рамках научного проекта: «Экстраординарные правовые режимы деятельности публичной администрации: проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики».

Acknowledgements

The article was prepared within the framework of the scientific project “Extraordinary legal regimes of public administration. Issues of improving legislation and law enforcement practice”.

Литература

- Алексеев 1989 – *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. 288 с.
- Карпухин 2008 – *Карпухин Ю.Г.* Армия, правоохранительные органы и религиозная безопасность // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2008. № 5. С. 121–130.
- Зырянов 2016 – *Зырянов С.М.* Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 72–81.
- Некрасов 2017 – *Некрасов С.И.* Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти // Lex Russica. 2017. № 1 (122). С. 140–152.
- Ноздрачев 2017 – *Ноздрачев А.Ф.* Современное содержание понятия «Административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 98–110.
- Павловская, Сыряная 2017 – *Павловская Е.Ю., Сыряная А.В.* Организация санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий среди населения в военное время // БМИК. 2017. № 6. С. 1139.
- Петрухин 1993 – *Петрухин И.Л.* Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. 1993. № 2. С. 46–50.
- Петрянина 2016 – *Петрянина О.А.* Чрезвычайное положение как особый правовой режим защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 4 (36). С. 135–138.
- Подмарев 2018 – *Подмарев А.А.* Ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения в Российской Федерации: конституционные основы и законодательное регулирование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 1 (77). С. 50–54.
- Старостин 2000 – *Старостин С.А.* Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 33 с.
- Старостин 2022 – *Старостин С.А.* Чрезвычайные административно-правовые режимы: монография. М.: Проспект, 2022. 112 с.
- Саклаков 1997 – *Саклаков П.Н.* Административно-правовые режимы, используемые в интересах защиты и охраны Государственной границы. М., 1997. 68 с.
- Сауляк 2020 – *Сауляк О.П.* Юридические нормы, содержащие оценочные понятия: теоретические и практические проблемы применения // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2020. № 4 (40). С. 39–45.
- Трифонов 2023 – *Трифонов Г.С.* Муниципальное звено региональной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций в учреждениях, организациях и на предприятиях. 2023. № 1. С. 12–17.
- Чертков 2011 – *Чертков А.Н.* Конституционно-правовые средства обеспечения территориальной целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации // Российская юстиция. 2011. № 4. С. 7–10.

References

- Alekseev, S.S. (1989), *Obshchie dozvoleniya i obshchie zaprety v sovetskom prave* [General permits and general prohibitions in Soviet law], Yurid. lit., Moscow, Russia.
- Chertkov, A.N. (2011), "Constitutional and legal means of ensuring the territorial integrity and inviolability of the territory of the Russian Federation", *Rossiiskaya yustitsiya*, no. 4, pp. 7–10.
- Karpukhin, Yu.G. (2008), "Army, law enforcement agencies and religious security", *RSUH/RGGU Bulletin. "Economics. Management. Law" Series*, no. 5, pp. 121–130.
- Nekrasov, S.I. (2017), "Extraterritorial competence in the territorial organization of public authorities", *Lex Russica*, no. 1 (122), pp. 140–152.
- Nozdrachev, A.F. (2017), "Modern contents of the theory of 'Administrative and legal regime'", *Journal of Russian Law*, no. 2 (242), pp. 98–110.
- Pavlovskaya, E.Yu. and Syryanaya, A.V. (2017), "Organization of sanitary-hygienic and anti-epidemic measures among the population in wartime", *Bulletin of Medical Internet Conferences*, no. 6, p. 1139.
- Petrukhin, I.L. (1993), "Legal regime in conditions of social disaster", *State and Law*, no. 2, pp. 46–50.
- Petryanina, O.A. (2016), "A state of emergency as a special legal regime of the protection of the rights and freedoms of a man and a citizen in the Russian Federation", *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, no. 4 (36), pp. 135–138.
- Podmarev, A.A. (2018), "Restriction of human and civil rights and freedoms in a state of emergency in the Russian Federation: constitutional foundations and legislative regulation", *Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, no. 1 (77), pp. 50–54.
- Saklakov, P.N. (1997), *Administrativno-pravovye rezhimy, ispol'zuemye v interesakh zashchity i okhrany gosudarstvennoi granitsy* [Administrative and legal regimes used in the interests of protecting and guarding the State border], Moscow, Russia.
- Starostin, S.A. (2000), *Management of internal affairs bodies in emergency situations (legal and organizational aspects)*, Abstract of D. Sc. dissertation, Moscow, Russia.
- Starostin, S.A. (2022), *Chrezvychaynye administrativno-pravovye rezhimy: monografiya* [Emergency administrative and legal regimes. Monography], Prospekt, Moscow, Russia.
- Saulyak, O.P. (2020), "Legal norms containing evaluative concepts: theoretical and practical problems of application", *The Academic Journal of Moscow City University. "Legal Sciences" series*, no. 4 (40), pp. 39–45.
- Trifonov, G.S. (2023), "Municipal link of the regional system of prevention and liquidation of emergency situations", *Grazhdanskaya oborona i zashchita ot chrezvychaynykh situatsii v uchrezhdeniyakh, organizatsiyakh i na predpriyatiyakh*, no. 1, pp. 12–17.
- Zyryanov, S.M. (2016), "Extraordinary (special) administrative and legal regimes. The concept and justification of the need for introduction", *Journal of Russian Law*, no. 4 (232), pp. 72–81.

Информация об авторе

Дмитрий М. Лифанов, Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева, Екатеринбург, Россия; 620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21; d.m.lifanov@usla.ru

Information about the author

Dmitrii M. Lifanov, V.F. Yakovlev Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia; bld. 21, Komsomolskaya Street, Yekaterinburg, Russia, 620137; d.m.lifanov@usla.ru