

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РЕЖИМА ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

А.А. Кузнецов, канд. юрид. наук, доцент

К.Ю. Береза, студент

Российский государственный университет правосудия, Северо-Кавказский филиал (Россия г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2022-5-4-122-126

Аннотация. В статье рассматриваются полномочия органов государственной власти в условиях режима повышенной готовности. Раскрывается режим повышенной готовности, который подразумевает степень готовности органов управления и сил единой системы для устранения угрозы чрезвычайной ситуации, формируются специальные органы управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Делается вывод, что законодательно закрепленные термины «карантин» и «чрезвычайная ситуация» имеют разное юридическое значение. Утверждается, что законодательство допускает квалифицировать карантин и чрезвычайные ситуации, как форс-мажорные обстоятельства. Анализируется законодательство, регламентирующее особенности государственного управления в условиях режима повышенной готовности.

Ключевые слова: режима повышенной готовности, чрезвычайные ситуации, корона-вирусная инфекция, чрезвычайная ситуация, карантин, пандемия.

Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций социального, природного и техногенного характера является актуальной практической задачей государства. Общие тенденции современного развития государства и общества доказывают, насколько важно поддерживать на должном уровне государственное управление и правовое регулирование в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Необходимым условием для этого является создание правовых основ и правового сопровождения государственного управления. Временные ограничения и меры, применяющиеся при чрезвычайных ситуациях, должны осуществляться в правовой форме, так как многие из них ограничивают права и свободы граждан.

Основной проблемой в вопросах ограничения прав человека является установление принципов, пределов и оснований таких ограничений, что особенно актуально в условиях чрезвычайных ситуаций. При таких условиях характер угроз таков, что от государства требуется принятие специальных мер, которые существенно изменяют обычную жизнедеятельность

населения и должностных лиц, а также эти меры должны быть направлены на нормализацию ситуации в стране.

2020 год в мире, и в частности в России, ознаменовался стремительным ростом заболевания Covid-19. Пандемия повлияла не только на экономический и социальный аспекты жизни общества, но и на деятельность законодателя и правоприменителя, так как было принято большое количество новых нормативных правовых актов, которые должны были обеспечивать качественное правовое регулирование в соответствии со сложившейся обстановкой.

Государство было вынуждено в срочном порядке принять необходимые меры для защиты граждан и страны в целом. Помимо таких мер, как перевод сотрудников на дистанционный режим работы, введение ограничений, связанных с пересечением воздушной и наземной границы Российской Федерации, принятие решений о введении нерабочих дней для организаций, за исключением тех предприятий, чья работа не может быть приостановлена, и иных мер, государством было принято решение о введении так называемого «режи-

ма повышенной готовности», который был введен в одно и то же время на территории многих субъектов Российской Федерации. Запрет на смену жительства граждан, который не распространялся на отдельные категории граждан, стал главным последствием введенного режима повышенной готовности.

Понятие «режим повышенной готовности» закреплен в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [1]. Согласно данному закону, органы управления и силы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций функционируют в режиме повышенной готовности при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации.

Итак, режим повышенной готовности – это один из режимов функционирования, который подразумевает степень готовности органов управления и сил единой системы для устранения угрозы чрезвычайной ситуации.

Следует подчеркнуть, что, являясь демократическим и правовым государством, в котором права и свободы человека обладают наивысшей ценностью, Российская Федерация предусмотрела в основном законе страны – Конституции Российской Федерации возможность ограничения некоторых прав и свобод человека и гражданина при наличии строго определенных обстоятельств. Такие обстоятельства вводятся не произвольно, а только на основании федерального конституционного закона и федерального закона, преследуя при этом определенные цели: защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан и других лиц, а также поддержание безопасности государства [2, с. 16-17].

Согласно ч.1 ст.56 Конституции Российской Федерации, в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия [3].

Вводить режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации на всей территории страны сейчас может только правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности. Право ввести режим чрезвычайного положения есть только у Президента РФ.

В определенной степени законодателю удалось заблаговременно выстроить целостную систему нормативного обеспечения противодействия чрезвычайным ситуациям. Распространение новой коронавирусной инфекции COVID-19 потребовало в ускоренном порядке внесения соответствующих изменений в базовый закон, регламентирующий отношения при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также ряд других нормативных правовых актов.

Прежде всего, корректировке подвергся ключевой термин «чрезвычайная ситуация». В данное понятие были внесены изменения – перечень некоторых опасных явлений дополнялся «распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих». Чрезвычайная ситуация определяется как 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 или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Безусловно, от того, какие конкретно ситуации признаются чрезвычайными, в какой мере изучены причины и механизмы их возникновения, во многом зависит принятие правильных решений по своевременному предотвращению риска возникновения и эффективности ликвидации их последствий.

Во-вторых, полномочия Правительства РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций были дополнены правомочием не только принимать решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной

ситуации на всей территории РФ либо на ее части в случае угрозы возникновения чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального характера, но и устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Последнее полномочие также было закреплено и за органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которые теперь также вправе устанавливать обязательные для исполнения правила поведения граждан и организаций при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации [4, с. 234-235].

Согласно п. «з» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов находится осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, а также ликвидация их последствий [3].

Таким образом, для выполнения данной задачи формируются специальные органы управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, функционирование которых регулируется Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Оперативно-координационное руководство деятельностью единой государственной системы ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС) на федеральном уровне осуществляют, соответственно, Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (далее – ПКЧСИПБ) и комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций (далее – КЧСИПБ ФО (ГК)). В действующую статью 4.1 ФЗ [3] включена важная норма – в случае угрозы возникновения отдельных чрезвычайных ситуаций Правительство РФ вправе принять решение об осуществлении им пол-

номочий координационного органа РСЧС, то есть полномочий ПКЧСИПБ. Эта норма была реализована в сложившейся ситуации, о чем свидетельствует отсутствие нормативных документов, принятых ПКЧСИПБ. В соответствии с ФЗ РСЧС функционирует в трех режимах: «повседневной деятельности» (отсутствие угрозы возникновения ЧС); «повышенной готовности» (наличие угрозы возникновения ЧС) и «чрезвычайной ситуации» (при возникновении ЧС).

Вследствие распространения коронавирусной инфекции COVID-19 в России в середине марта 2020 года, на территории государства был введен режим повышенной готовности, то есть был риск угрозы возникновения чрезвычайной ситуации, связанной с эпидемиологической обстановкой в мире. В некоторых субъектах Российской Федерации был введен режим изоляции и самоизоляции, однако определенного законодательного толкования относительно данных терминов нет. С юридической точки зрения, эти понятия сходны с понятием «карантин», который определен в Федеральном законе Российской Федерации «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [5]. Согласно упомянутому Федеральному Закону РФ, под карантином понимаются ограничительные меры, которые принимаются при наличии угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний в пунктах пропуска через государственную границу РФ, на территории РФ, территории соответствующего субъекта РФ, муниципального образования, в организациях и на объектах хозяйственной и иной деятельности. В рамках режима повышенной готовности карантин может ограничивать хозяйственную и иную деятельность, передвижение граждан, транспортных средств, грузов, товаров и т.д. Механизм его введения включает в себя следующие компоненты: во-первых, ограничение определенной зоной (контрольно-пропускные пункты на государственной границе, территория конкретного объекта и т.д.); во-вторых, приказы главных государственных санитарных врачей соответствующего уровня; в-

третьих, решение Правительства Российской Федерации или других компетентных органов о введении карантина. Соблюдение этого механизма гарантирует законность таких ограничений прав и свобод человека и гражданина, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации [3].

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что законодательно закрепленные термины «карантин» и «чрезвычайная ситуация» имеют разное юридическое значение. Российское законодательство допускает квалифицировать карантин и чрезвычайные ситуации, как форс-мажорные обстоятельства. В соответствии со ст. 401 Гражданского кодекса РФ форс-мажорные обстоятельства характеризуются чрезвычайностью (непредвиденностью и необычностью), непредотвратимостью (неизбежностью наступления возникшего обстоятельства или его последствий), непреодолимостью (наличием препятствия такого характера, что требовать от должника мер по его преодолению было бы по ряду определяющих факторов неразумным). Пандемия вируса COVID-19 соответствует основным признакам форс-мажора [6].

Данные термины не фигурируют в нормативных актах федеральных органов, связанных с реализацией мер противодействия COVID-19. Это говорит о том, что ситуация, сложившаяся в стране в результате распространения заболевания COVID-19, представляющего опасность для окружающих и повлекшего за собой человеческие жертвы, а также ущерб здоровью людей и нарушение условий их жизнедеятельности, федеральными органами власти не была признана как «чрезвычайная ситуация», хотя указанная обстановка попадает под определение «чрезвычайная ситуация», данное в ФЗ [1]. Рассматриваемая обстановка не была также определена как «обсервация» (карантинная обстановка).

Непризнание сложившейся обстановки как «чрезвычайная ситуация» автоматиче-

ски предопределило отсутствие необходимости использовать в федеральных НПА такие понятия, как: «РСЧС», «ПКЧСиПБ», «ФПДОУ РСЧС». Вместо ПКЧСиПБ был создан Координационный совет при Правительстве РФ по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории РФ.

Из изложенного следует: специально созданные и законодательно учрежденные федеральные органы управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) – ПКЧСиПБ и ФПДОУ РСЧС – оказались теньвыми в процессе осуществления противодействий коронавирусу. Правительство Российской Федерации и Координационный совет при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением COVID-19 на территории Российской Федерации приступили к осуществлению полномочий этих органов управления. Таким образом, Правительство РФ стало главным органом, генерирующим различные по содержанию меры противодействия COVID-19 [7, с. 11-12].

Проведенное исследование на основе анализа законодательства, регламентирующего особенности государственного управления в условиях режима повышенной готовности, позволяет утверждать, что деятельность субъектов публичной власти в большей степени урегулирована в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в то время как стремительное распространение коронавирусной инфекции, представляющей социально-биологическую угрозу, в силу специфики преодоления возможных последствий, необходимости использования экстраординарных мер и ограничений, продемонстрировала отсутствие должного нормативного регулирования в условиях биосоциальной чрезвычайной ситуации [4, с. 238].

Библиографический список

1. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 № 68-ФЗ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033560> (дата обращения: 27.03.2022)
2. Шевченко А.Р. Правовая природа повышенной готовности // *Universum: экономика и юриспруденция*. – 2021. – №10 (85). – С. 16.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства РФ*, 01.07.2020, № 31, ст. 4398.
4. Шурухнова Д.Н., Комовкина Л.С. Административно-правовое регулирование режима повышенной готовности // *Вестник Московского университета МВД России*. – 2020. – №4. – С. 234-235, 238.
5. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102058898> (дата обращения: 27.03.2022)
6. Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239> (дата обращения: 27.03.2022)
7. Костров А.В., Свентская Н.В. Коронавирус и единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, систематизация мер и нормативных правовых актов, принятых федеральными органами власти для защиты населения от коронавирусной инфекции (пандемии) // *Технологии гражданской безопасности*. – 2020. – №4 (66). – С. 11-12.

POWERS OF STATE AUTHORITIES UNDER THE CONDITIONS OF THE HIGH ALERT MODE: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

A.A. Kuznetsov, *Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*

K.Yu. Bereza, *Student*

**Russian State University of Justice, North Caucasian branch
(Russia, Krasnodar)**

Abstract. The article deals with the powers of public authorities in conditions of high alert. The mode of high readiness is revealed, which implies the degree of readiness of the authorities and forces of a single system to eliminate the threat of an emergency, special management bodies and forces of the unified state system for the prevention and elimination of emergencies are formed. It is concluded that the legally fixed terms "quarantine" and "emergency" have different legal meanings. It is argued that the legislation allows qualifying quarantine and emergencies as force majeure. The legislation regulating the features of public administration in the conditions of high alert mode is analyzed.

Keywords: high alert, emergencies, coronavirus infection, emergency, quarantine, pandemic.