

Национальная безопасность

О совершенствовании чрезвычайного законодательства, регламентирующего защиту государства от внешней агрессии

Аннотация. В настоящей работе рассматриваются вопросы совершенствования чрезвычайного законодательства, регламентирующего защиту государства от внешней агрессии. Вопросы обеспечения безопасности государства в современных условиях приобретают особую актуальность ввиду нарастания угроз со стороны третьих государств. Данное обстоятельство обуславливает необходимость наличия целостной системы норм, регулирующих вопросы понятия, видов, содержания соответствующих административно-правовых режимов, а также основания и порядок их введения, характер и объем установленных для их обеспечения ограничений, процедуры и пределы применения защитных мер и основания прекращения действия таких чрезвычайных режимов. В статье анализируется понятие «СВО» и его соотношение со смежными терминами. Особое внимание автором уделено систематизации введенных ограничений в зависимости от режима (уровня) реагирования. Отдельное внимание в работе уделено административной ответственности за нарушение установленных ограничений в соответствии с принятым уровнем реагирования. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: чрезвычайное законодательство, военное положение, режим военного положения, специальная военная операция, режимы (уровни) реагирования, административная ответственность за нарушение режима военного положения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.183-191

Oleg A. DIZER,

Deputy Head of the Belgorod Law Institute the Ministry of Internal Affairs of Russia
named after I. D. Putilin (for scientific work), Professor of the Department of
Administrative Law and Procedure, Belgorod State National Research University,
Dr. Sci. (Law), Associate Professor

dizer77@mail.ru

71 Gorky Street, Belgorod, 308024, Russia

On the improvement of emergency legislation regulating the protection of the state from external aggression

Abstract. This paper examines the issues of improving emergency legislation regulating the protection of the state from external aggression. Issues of ensuring the security of the state in modern conditions are becoming particularly



**Олег Александрович
ДИЗЕР,**

заместитель начальника
Белгородского
юридического института
МВД России имени
И. Д. Путилина
(по научной работе),
профессор кафедры
административного права
и процесса
Белгородского
государственного
национального
исследовательского
университета,
доктор юридических наук,
доцент
dizer77@mail.ru
308024, Россия, г. Белгород,
ул. Горького, д. 71

© Дизер О. А., 2024

relevant due to the increasing threats from third states. This circumstance necessitates the existence of an integrated system of norms governing the concept, types, and content of relevant administrative and legal regimes, as well as the grounds and procedure for their introduction, the nature and scope of restrictions established to ensure them, procedures and limits for the application of protective measures and the grounds for termination of such emergency regimes. The article analyzes the concept of "special military operation" and its relation to related terms. The author pays special attention to the systematization of the imposed restrictions depending on the response mode (level). Special attention is paid to administrative responsibility for violation of the established restrictions in accordance with the accepted level of response. Conclusions on the improvement of legislation are formulated.

Keywords: emergency legislation, martial law, martial law regime, special military operation, response modes (levels), administrative responsibility for violation of martial law.

Одной из задач государства является обеспечение своей безопасности, чтобы поддерживать условия нормального существования. Она особенно актуальна в настоящее время в связи с разрастанием внешних угроз. Как отметил Президент РФ, «чтобы поставить по-настоящему прочный заслон существующим и потенциальным вызовам, страны СНГ должны действовать четко и слаженно, постоянно усиливать взаимную поддержку. Только так мы и сможем отстоять свои интересы на мировой арене, дать отпор недоброжелателям»¹.

Правовой основой экстраординарных мер государства в ответ на внешнее вмешательство являются положения ч. 2 и 3 ст. 87 Конституции РФ, регламентирующие порядок введения режима военного положения и определяющие федеральный конституционный закон как форму правового акта, регулирующего этот режим.

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» определил в п. 1 ст. 1 понятие военного положения как особого правового режима, воспроизведя вышеназванные конституционные нормы в отношении территории и оснований его введения. В пункте 2 ст. 3 Закона перечислены действия, признаваемые актами агрессии против Российской Федерации.

В теории уделяется много внимания задачам государства и деятельности органов публичной власти в условиях различных административно-правовых режимов, одной из разновидностей которых являются так называемые чрезвычайные административно-правовые режимы, получившее наиболее фундаментальное освещение в работах С. А. Старостина². К числу чрезвычайных административно-правовых режимов относится и режим военного положения³.

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/78/events/69458>.

² Старостин С. А. Чрезвычайные административно-правовые режимы : монография. М., 2022.

³ Старостин С. А. Классификация административно-правовых режимов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 5.

Президент РФ в обращении 24 февраля 2022 г. объявил о проведении специальной военной операции в целях защиты людей. Глава государства отметил, что СВО — это самозащита от создаваемых угроз и от еще большей беды, чем та, которая пришла сегодня⁴.

Таким образом, возникает вопрос о содержании понятия «СВО» и о соотношении его с режимом военного положения, войной, военной операцией, военным конфликтом.

Интересной в связи с этим представляется позиция В. А. Винокурова, полагающего, что словосочетание «специальная военная операция» — не правовой режим, а период времени, в котором выполняются международные обязательства и мероприятия, предусмотренные Законом о военном положении, с созданием условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации⁵. Данный автор полагает, что понятия «СВО» и «военный конфликт» синонимичны⁶.

А. В. Кудашкин отметил, что юридическая конструкция СВО — форма отражения действительности, лишенная пока определенного логического построения нормативного правового материала. Однако сама по себе СВО стала объективной материальной предпосылкой интеграции правовых норм в институт «СВО» как часть подотрасли «право вооруженных конфликтов» отрасли военного права⁷.

Всего на сегодняшний день вопросам, регламентирующим различные аспекты СВО, посвящены нормы более 50 федеральных законов, подзаконных актов и ведомственных нормативных актов, не считая нормативных правовых актов, носящих закрытый характер.

Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года № 756» установлено четыре уровня реагирования:

- максимальный;
- средний;
- повышенной готовности;
- базовой готовности.

В свою очередь, указанные уровни в данном подзаконном акте обозначены как режимы.

Современная парадигма защиты государства от внешней агрессии со стороны третьих государств или от непосредственной угрозы агрессии должна предполагать целостный подход к обеспечению безопасности государства с нормативно определенной системой мер противодействия, что в итоге будет способствовать

⁴ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67843>.

⁵ Винокуров В. А. Военное положение, уровни реагирования, специальная военная операция: понятие и содержание // Право и государство: теория и практика. 2023. № 7 (223). С. 205.

⁶ Винокуров В. А. Указ. соч. С. 205.

⁷ Кудашкин А. В. Специальная военная операция — современный пример правовой институционализации // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2022. № 12 (305). С. 49.



повышению защиты государства от внешних угроз и формированию системы мер, направленных на их устранение.

Полагаем, что для формирования отвечающей современным потребностям системы защиты государства от внешних угроз необходимо в базовом законе закрепить наименования режимов реагирования, основания их введения, содержание и пределы осуществления каждого режима, а также меры защиты, которые могут применяться в зависимости от установленного уровня реагирования.

Подобный подход объясняется еще и определенными коллизиями в связи со складывающейся обстановкой и законодательными конструкциями.

Так, в соответствии со пп. 6 п. 2 ст. 3 Закона о военном положении 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, равносильна указанным в настоящем пункте актам агрессии.

С момента начала проведения СВО зафиксирован ряд случаев проникновения на территорию Белгородской, Брянской областей диверсионно-разведывательных групп со стороны сопредельного государства, результатом которых стали жертвы среди мирного населения и материальный ущерб. Все эти группы были уничтожены в результате боестолкновений⁸. Кроме того, был совершен ряд террористических актов в отношении мирных граждан. Чего только стоит бесчеловечный и варварский обстрел Белгорода 30 декабря 2023 г., в результате которого погибло 25 и ранено 109 человек⁹.

По нашему мнению, в нормах отраслевого закона нужно закрепить названия режимов (уровней) реагирования на акты внешней агрессии со стороны третьих государств или непосредственной угрозы агрессии, установив более четкие критерии их разграничения, основания их введения, содержание и пределы осуществления каждого режима (уровня), а также меры защиты, которые могут применяться в зависимости от установленного режима (уровня) реагирования.

В соответствии с п. 3 Указа Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей»¹⁰ (далее — Указ Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756). В период 2022—2023 гг. нормативными правовыми актами высших должностных лиц субъектов РФ, решениями председателей антитеррористических комиссии и оперативных штабов соответствующих субъектов РФ был введен ряд мер.

Анализ введенных ограничений показывает, что регионами, в которых введено военное положение, используются различные как по количеству, так и по содержанию «наборы» ограничительных мер, направленных на поддержание максимально возможной в данной ситуации нормальной жизнедеятельности, на

⁸ См., например: URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/05/2023/646c7c389a79478683638aa2?from=copy> ; URL: <https://lenta.ru/news/2023/06/05/brif/> ; URL: <https://bel.ru/news/2024-03-11/hoteli-povtorit-vesenniy-stsenariy-otryad-vsu-pytalsya-prorvatsya-na-belgorodchinu-5021398> ; URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6161836>.

⁹ URL: <https://www.rbc.ru/politics/31/12/2023/65911b659a794768109ae3fb?from=copy>.

¹⁰ СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7381.

обеспечение деятельности органов публичной власти и защиты прав и свобод граждан. Вместе с тем остается неясным выбор количества и формулировок вводимых защитных мер, а также содержание, пределы и механизмы применения сходных по наименованию ограничений.

Всего в новых регионах установлено порядка 25 ограничений. Из них два ограничения (введение регулирования цен на отдельные виды товаров и комендантский час) установлены в четырех регионах. Особый порядок выезда за пределы территории Российской Федерации некоторых категорий лиц, а также особый режим въезда на территорию субъекта РФ и выезда с нее установлен в трех регионах (за исключением Херсонской области). Шесть сходных ограничений установлены в двух регионах. Всего в ДНР установлено 11 ограничений, в Херсонской области — 6, в Запорожской области — 16 (наибольшее количество) и в ЛНР — 5 (наименьшее количество).

Средний уровень реагирования в Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757 установлен в Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской, Ростовской областях, Краснодарском крае, Республике Крым и г. Севастополь.

Уровень повышенной готовности установлен в 18 субъектах РФ. За небольшим исключением, основным ограничением в указанных регионах является запрет на использование беспилотных воздушных судов на их территории, за исключением БПЛА, используемых органами государственной власти и подведомственными им организациями.

Во всех остальных регионах на сегодня действует базовый режим готовности.

Важным средством защиты общественных отношений, в том числе и в рассматриваемой сфере, является административная ответственность. С одной стороны, она является средством противодействия¹¹ и реакцией на нарушения защитных предписаний, а с другой — ее наличие обеспечивает поступательное развитие общественных отношений по обеспечению порядка государственного управления и прав и свобод граждан.

В соответствии со ст. 20 Закона о военном положении за нарушение положений указанного Закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ по вопросам военного положения, а также за правонарушения, совершенные в период действия военного положения, виновные лица несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Федеральным законом от 24 июня 2023 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» была введена ст. 20.5.1 «Нарушение режима военного положения». Часть 1 данной статьи предусматривает ответственность за нарушение положений, установленных в соответствии с Законом о военном положении, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ по вопросам военного положения, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния. Второй частью данной статьи предусмотрена административная ответственность за те же действия, совершенные с использованием транспортного средства.

¹¹ *Дизер О. А.* Законодательство Российской Федерации в области охраны общественной нравственности // Административное и муниципальное право. 2009. № 7 (19). С. 44.



Таким образом, можно констатировать, что впервые в отечественном административно-деликтном законодательстве закреплена норма, предусматривающая ответственность за нарушение установленных ограничений в условиях режима военного положения. Это было вызвано объективной необходимостью усиления мер защиты в силу сложившихся обстоятельств. При этом именно административная ответственность, как представляется, должна стать одной из эффективных мер предупреждения и пресечения правонарушений в области обеспечения безопасности государства.

В свою очередь, анализ состава рассматриваемой нормы позволяет говорить о некоторых возможных затруднениях при ее применении. Статья 20.5.1 носит бланкетный характер и отсылает к ст. 7 Закона о военном положении, содержащей перечень мер, применяемых на территории, на которой введено военное положение. В соответствии с п. 3 Указа Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 соответствующий режим введен только в вышеуказанных регионах. Приведенный анализ установленных ограничений на территории субъектов РФ, где введен режим военного положения, позволяет сделать вывод об использовании различных по формулировке и содержанию ограничительных мер.

Бесспорно, выбор конкретных мер обусловлен складывающейся обстановкой в конкретном регионе и их достаточностью для достижения целей обеспечения безопасности государства. Вместе с тем будут ли образовывать состав административного правонарушения действия, нарушающие введенные ограничения в рамках режима военного положения, но отсутствующие в перечне мер, закрепленных в ст. 7 Закона о военном положении, либо сформулированные в редакции, приблизительно сходной с текстом Закона или, возможно, вытекающие из формулировок Закона. К числу таковых можно отнести: вывоз отдельных видов сельхозпродукции с территории только при наличии специального разрешения (пропуска) (Херсонская область)¹²; установление разрешительного порядка выезда сотрудников органов исполнительной власти за пределы территории (Херсонская область)¹³.

Полагаем, что закономерным выходом из сложившейся ситуации может стать принятие постановления Пленума Верховного Суда РФ, содержащего разъяснения по вопросам практики применения судами законодательства о нарушении военного положения.

Другим проблемным аспектом использования административной ответственности за нарушение положений по вопросам военного положения является возможность ее применения в субъектах РФ, в которых в соответствии с Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757 установлены средний уровень реагирования, уровень повышенной готовности или уровень базовой готовности.

Этим нормативным правовым актом в п. 6 установлено, что перечень реализуемых мер, сроки, особенности и порядок их реализации определяются решениями высшего должностного лица субъекта РФ самостоятельно с учетом текущей ситуации и возникающих рисков на территории этого субъекта РФ.

В этом же Указе, в п. 8, закреплено, что решения высшего должностного лица субъекта РФ (оперативного штаба, штаба обороны), принятые в рамках его

¹² Указ врио губернатора Херсонской области от 31 июля 2023 г. № 62-у.

¹³ Распоряжение врио губернатора Херсонской области от 6 марта 2023 г. № 74-р.

компетенции в соответствии с настоящим Указом, являются обязательными для исполнения органами исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющими деятельность на территории соответствующего субъекта РФ, иными органами, в том числе коллегиальными, организациями, осуществляющими деятельность на территории соответствующего субъекта РФ, гражданами, зарегистрированными по месту жительства (месту пребывания) и (или) находящимися на территории соответствующего субъекта РФ.

В связи с этим возникает вопрос о возможности привлечения к административной ответственности за нарушения ограничений, введенных решениями высшего должностного лица субъекта РФ (оперативного штаба, штаба обороны) в рамках определенных режимов среднего уровня реагирования, уровня повышенной готовности или уровня базовой готовности. Формулировка ст. 20.5.1 КоАП РФ фактически делает невозможным привлечение к административной ответственности за нарушение ограничений, установленных в рамках вышеуказанных режимов (уровней) реагирования, поскольку они не являются режимами военного положения.

Учитывая данное обстоятельство, и в целях обеспечения указанных ограничений субъектами РФ используются разные варианты решения данной проблемы. Так, например, решениями председателя антитеррористической комиссии в Белгородской области от 18 января 2023 г. № 4-12-02/20 на территории региона был установлен высокий («желтый») уровень террористической опасности в целях обеспечения личной безопасности граждан, защиты их прав и свобод, предупреждения посягательств на правопорядок и общественную безопасность.

Постановлением губернатора Белгородской области от 11 апреля 2022 г. № 58 «О мерах по обеспечению общественной безопасности»¹⁴ введены лишь ограничения, касающиеся использования гражданами и организациями пиротехнических изделий на территории региона. За невыполнение данного требования виновные привлекаются к административной ответственности по ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство»¹⁵. Подобная квалификация является не совсем верной, поскольку указанные действия сами по себе не образуют состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 КоАП РФ¹⁶, а специальной нормы ни в федеральном, ни в региональном законе об административных правонарушениях нет.

Попыткой заполнить указанный правовой вакуум явилось принятие региональных законов в г. Севастополь и Вологодской области.

Принят Закон г. Севастополя от 7 ноября 2023 г. № 782-ЗС «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 г. № 130-ЗС «Об

¹⁴ Вестник нормативных правовых актов Белгородской области // URL: <http://www.zakon.belregion.ru>, 11.04.2022.

¹⁵ URL: <https://www.mk-belgorod.ru/incident/2022/06/24/eshhe-odin-belgorodec-poluchil-problemy-s-zakonom-izza-zapuska-feyerverkov.html>.

¹⁶ *Дизер О. А., Филиппов О. Ю.* Мелкое хулиганство: ошибки толкования и применения нормы, предусматривающей ответственность // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 2 (32). С. 140—146.



административных правонарушений»¹⁷. Данным нормативным правовым актом Закон г. Севастополя от 17 апреля 2015 г. № 130-ЗС «Об административных правонарушениях» был дополнен статьей 11.8, предусматривающей административную ответственность за неисполнение или нарушений требований нормативного правового акта губернатора г. Севастополя, принятого на основании решения оперативного штаба по реализации мер, предусмотренных Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757.

Законом Вологодской области от 31 октября 2023 г. № 5456-ОЗ «О внесении изменений в Закон области «Об административных правонарушениях в Вологодской области»¹⁸ глава 6 Закона области от 8 декабря 2010 г. № 2429-ОЗ «Об административных правонарушениях в Вологодской области» дополнена статьей 6.11, предусматривающей административную ответственность за несоблюдение требований, неисполнение или ненадлежащее исполнение мер или мероприятий, установленных правовыми актами губернатора области в соответствии с пунктом 5 Указа Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757.

Таким образом, для обеспечения возможности привлечения к административной ответственности за нарушения введенных ограничений в рамках установленных режимов (средний уровень реагирования, уровень повышенной готовности или уровень базовой готовности) в законодательстве субъектов РФ необходимо закрепить норму, предусматривающую ответственность за нарушение ограничений в условиях вышеуказанных режимов (уровней).

Учитывая значимость рассматриваемых отношений, полагаем необходимым дополнить КоАП РФ и законодательство субъектов РФ (в зависимости от введенного режима (уровня) ограничений) специальной нормой, предусматривающей ответственность за неповиновение (отказ от исполнения) законному распоряжению или требованию представителей Минобороны России, территориальных органов МВД России, МЧС России, ФСБ России, Нацгвардии, а также представителей органов публичной власти их территориальных органов, управлений, обеспечивающих режим военного положения или иные режимы (уровни) реагирования.

Дальнейшее формирование и совершенствование системы чрезвычайного законодательства в рассматриваемой сфере, в том числе и с учетом представленных предложений, призвано способствовать решению одной из главных задач — защиты государства от внешней агрессии.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Винокуров В. А.* Военное положение, уровни реагирования, СВО: понятие и содержание // *Право и государство: теория и практика.* — 2023. — № 7 (223).
2. *Дизер О. А.* Законодательство РФ в области охраны общественной нравственности // *Административное и муниципальное право.* — 2009. — № 7 (19).

¹⁷ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/9200202311070002?index=1>.

¹⁸ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3500202311020006?index=1>.

3. *Дизер О. А., Филиппов О. Ю.* Мелкое хулиганство: ошибки толкования и применения нормы, предусматривающей ответственность // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2015. — № 2 (32).
4. *Старостин С. А.* Чрезвычайные административно-правовые режимы : монография. — М., 2022.
5. *Зайцев Д. И.* Административное усмотрение в чрезвычайных ситуациях // Государство и право России в современном мире : сборник докладов XII Московской юридической недели. XXII Международная научно-практическая конференция; XXIII Международная научно-практическая конференция юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова : в 5 ч. — М., 2023. — С. 193—196.
6. *Кудашкин А. В.* СВО — современный пример правовой институционализации // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2022. — № 12 (305).
7. *Старостин С. А.* Классификация административно-правовых режимов // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 11.

