



**Сергей Алексеевич
СТАРОСТИН,**

профессор кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
sastarostin@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Обеспечение законности в чрезвычайных ситуациях

Аннотация. В статье на наиболее характерных примерах чрезвычайных ситуаций социального, природного и техногенного характера, произошедших в последние годы, анализируются решения и действия органов государственной власти по обеспечению законности, защите прав и свобод граждан и территорий. В основу выводов положено утверждение, что законность и целесообразность — не противоречивые категории, наоборот, достаточно часто возникают ситуации, когда спасение людей и обеспечение их безопасности возможны только путем принятия решений, выходящих за рамки правового поля. Доказано, что распространенный принцип — законность первична и целесообразность не может оправдывать нарушение закона — ошибочен. Такие ситуации вполне возможны, и яркие тому подтверждения — COVID-19 и специальная военная операция. Другой важный, но вторичный вопрос: необходимо выяснить причины таких неправомерных решений и сделать все, чтобы в максимально короткое время привести нормативные правовые акты в необходимое состояние. Доказательством этого является не только ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, но и практический опыт решений и действий органов государственной власти.

Ключевые слова: законность, целесообразность, чрезвычайная ситуация, COVID-19, специальная военная операция

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.046-056

Sergei A. STAROSTIN,

Professor of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor
sastarostin@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Ensuring the Rule of Law in Emergencies

Abstract. This article analyzes the decisions and actions of government agencies to ensure the rule of law and protect the rights and freedoms of citizens and territories using the most common examples of social, natural, and man-made emergencies in recent years. The conclusions are based on the assertion that legality and expediency are not contradictory categories at all, but, on the contrary, situations often arise where the goal of saving people and ensuring their safety is possible by making decisions that go even

beyond the legal framework. The widely held principle that legality is primary and expediency cannot justify breaking the law has been proven wrong. Such situations are entirely possible, as COVID-19 and the special military operation provide clear evidence. Another issue is the need to clarify the reasons for such decisions and do everything possible to bring regulatory legal acts into the required state as quickly as possible. This is evidenced not only by Part 3 of Article 55 of the Constitution of the Russian Federation, but also by the practical experience of decisions and actions by government bodies.

Keywords: *legality, expediency, emergency, COVID-19, special military operation*

Обращение к проблеме обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях (ЧС)¹ обусловлено вовсе не несовершенством законодательства РФ в области защиты населения и территорий от ЧС — с этим утверждением вряд ли кто может поспорить. Подтверждением тому является не столько официальная статистика, сколько остающийся многие годы высокий уровень количества чрезвычайных ситуаций, а также то, что значительную часть от их общего количества составляют ситуации муниципального, локального и регионального характера². По данным МЧС России, в 2024 г. на территории Российской Федерации произошли 272 чрезвычайные ситуации (в 2023 г. — 305), в том числе: федерального характера — 9 (в 2023 г. — 3), межрегионального характера — 2 (в 2023 г. — 1); регионального характера — 40 (в 2023 г. — 33), межмуниципального характера — 7 (в 2023 г. — 9), муниципального характера — 166 (в 2023 г. — 202), локального характера — 48 (в 2023 г. — 57)³.

Статистика подтверждает древние и более поздние утверждения⁴, что в любом государстве, при любых режимах существует риск возникновения таких

¹ В целях данной статьи под чрезвычайной ситуацией мы будем понимать обстановку, которая сложилась в результате чрезвычайных ситуаций не только природного и техногенного, но и социального характера (преступления террористического характера, массовые беспорядки, межнациональные конфликты и т.д.), которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей и для устранения которых требуется привлечение специальных сил и средств.

² На наш взгляд, употребление термина «характер» (федеральный, межрегиональный и т.д.) не вполне удачно. Было бы корректнее использовать термин «уровень» (федеральный, межрегиональный и т.п.).

³ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году» // URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2025-03-24/d024103b1a3e96c702fb4874599272fd.pdf>.

См. также аналогичные доклады за 2024, 2025 гг.

⁴ Марк Тулий Цицерон утверждал: «Великие бедствия нуждаются в великих средствах» (трактат «О государстве»); Никколо Макиавелли писал: «Те республики, которые при неминуемой угрозе не прибегают ни к диктатуре, ни к другой форме власти, ей ана-



ситуаций (мы обобщенно называем их ЧС), при которых нарушаются нормальные, обычные условия жизнедеятельности граждан, функционирование органов государственной власти. В таких случаях государство обязано защитить права и свободы человека и гражданина, обеспечить их безопасность, минимизировать негативные последствия, организовать нормальное функционирование государственных и общественных институтов.

Управление в таких ситуациях возможно лишь с помощью таких же чрезвычайных, особых, адекватных ситуации мер нормативно-правового, организационно-правового, административно-распорядительного, материально-технического, финансового, медицинского и иного характера. И чем опаснее кризис, чем сложнее ситуация, тем жестче должны быть действия власти. Чрезвычайные меры — исключительное, но необходимое и временное средство спасения людей и защиты государства: *ad extremos morbos extrema remedia* (против крайних зол — крайние средства).

Кроме того, межотраслевой характер принимаемых в таких ситуациях нормативных правовых актов, бессистемное реформирование уже существующих законов и правовых актов управления не только ухудшают качество регулирования важнейших отраслей и общественных отношений, но и не способствуют эффективности защиты прав и свобод граждан и организаций⁵. В значительной степени это касается и так называемого чрезвычайного законодательства, о котором писали В. А. Винокуров, И. В. Гончаров, О. А. Дизер, А. Н. Домрин, О. В. Зиборов, И. Н. Иванов, А. В. Мелехин, А. В. Кудашкин, Б. Н. Порфирьев и др.

Когда же мы говорим о законности, то в первую очередь должны понимать, что это правовой режим соблюдения установленных правовых норм не только гражданами, но и органами государственной власти, их должностными лицами. И он всегда обеспечивается силой государственного принуждения, а в условиях ЧС степень принуждения значительно возрастает, что обуславливается возможностью эскалации конфликта, возникновением тяжких последствий сложившейся ЧС.

Проблема обеспечения законности в ЧС во многом состоит в том, что в последние годы при остающемся высоким уровне ЧС, особенно федерального характера⁶, имеют место многочисленные случаи принятия решений, которые выходят за рамки правового регулирования, по сути, принимаются решения, нарушающие нормы законодательства, да и ошибочные решения. Но эти ошибки часто не связаны с незнанием и некомпетентностью должностных лиц, принимающих такие решения. Достаточно примеров, когда указанные должностные лица все прекрасно понимали, были вынуждены и обязаны принимать хоть какие-то

логичной, будут всегда разрушены, когда злой рок падет на них» («Рассуждения о первой декаде Тита Ливия», книга 1) ; в докладе в Государственной Думе в 1907 г. П. А. Столыпин были слова: «Бывают роковые моменты в жизни государства, когда государственная необходимость стоит выше права».

⁵ *Осипов М. Ю.* Качество российского законодательства как ключ к повышению его эффективности // *Актуальные проблемы экономики и права.* 2016. Т. 10. № 4. С. 88—94.

⁶ ЧС иного уровня — локальные, муниципальные, межмуниципальные, региональные и межрегиональные — нами не рассматриваются в силу их меньшей степени опасности.

решения, но не могли этого сделать, поскольку качество нашего чрезвычайного законодательства несовершенно, оно изобилует многочисленными противоречиями и, что особенно важно, лакунами.

Примеров этому утверждению более чем достаточно, но в силу небольшого объема нашей статьи наиболее подробно рассмотрим те решения, которые принимались в условиях эпидемии COVID-19 и проведения специальной военной операции. Нами намеренно взяты примеры, которые не имеют никакого отношения к ЧС в современном их легальном понимании, т.е. не связанные ни с природными, ни с техногенными ситуациями или катастрофами. Все дело в том, что для граждан, территорий, организаций не так уж и важно, что явилось причиной возникновения ЧС, для них важны наступившие последствия — погибшие, пострадавшие, экономический ущерб, экологические проблемы и т.п. (т.е. по какой причине погибли люди, от эпидемии или теракта, неважно, важны последствия ЧС). Природа, причины, источники и обстоятельства возникновения трагических (чрезвычайных) ситуаций в этом случае не имеют значения. Но после ликвидации угрозы ЧС и восстановления повседневных условий предметом глубокого анализа должны стать принятые решения и действия органов государственной власти, формирование эффективной системы органов управления ЧС, привлечение необходимых сил и средств для ликвидации последствий, минимизации ущерба.

Рассмотрим, каким образом органы государственной власти противодействовали эпидемии COVID-19. Сразу отметим важный аспект: мы сознательно называем сложившуюся в 2020 г. ситуацию эпидемией, поскольку это было массовое инфекционное заболевание людей на определенной территории, значительно превышающее обычный уровень и вызвавшее ЧС. Но тогда сложившаяся обстановка не была названа ни эпидемией, ни чрезвычайной ситуацией. Понятие «карантин» не установлено Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁷, но оно дается в скобках как синоним понятия «ограничительные мероприятия» (ст. 1 Закона), которые представляют собой административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Можно только предполагать, что законодатель не стал называть ситуацию с COVID-19 эпидемией именно потому, что тогда не было ясно, является ли это заболевание инфекционным и потребуются ли соответствующие противоэпидемиологические меры. Но очевидно ошибочным было распространяемое в те годы мнение о том, что карантин не вводился, поскольку в этом случае у индивидуальных предпринимателей и юридических лиц возникало бы право на возмещение вреда, причиненного их имуществу (ст. 9 Закона), и якобы возникала необходимость освобождения их от налогов. Следовательно, именно поэтому и был введен режим самоизоляции, ничего подобного не предусматривающий.

На наш взгляд, термин «самоизоляция» был употреблен по иной причине. Понятия данного термина в законодательстве тогда не существовало, но мы его

⁷ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.



находим в п. 1.3 постановления Главного санитарного врача РФ от 30.03.2020 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-19». В нем сказано, что высшим должностным лицам субъектов РФ (руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) необходимо обеспечить введение ограничительных мероприятий, включая «режим самоизоляции»⁸.

Таким образом, ограничительные меры, по мнению главного санитарного врача, включали в себя режим самоизоляции, но по закону о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения ограничительные мероприятия и есть карантин. В пункте 3.1 руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья было предписано обеспечить соблюдение противозидемического режима. Но что это за режим, с какой целью, кем, на какой период он вводится, какие ограничения применяются, где и как надо изолировать — ответы на эти вопросы можно лишь частично найти в указанном положении.

Отдадим должное законодателю г. Москвы, который достаточно быстро отреагировал на указанное постановление главного санитарного врача — уже через месяц был принят Закон г. Москвы от 01.04.2020 № 6, которым в КоАП г. Москвы была введена новая статья: 3.18.1 «Нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы»⁹. Вместе с тем к содержанию указанной статьи имеется много замечаний, например, ее ч. 2 устанавливает административную ответственность граждан за невыполнение ими требований нормативных правовых актов г. Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности (далее — режим ПГ) на территории г. Москвы, в том числе необеспечение режима самоизоляции, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния или не влекут административной ответственности в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях. О каких актах идет речь в этой статье — остается лишь догадываться. Да и по смыслу формулировки диспозиции статьи очевидно, что режим ПГ должен включать в себя режим самоизоляции, но это не так.

В начале статьи мы говорили о том, что формулировать и принимать нормативные правовые акты в условиях ЧС, когда время крайне ограничено, — значит обречь себя на принятие документов низкого качества. Ярким примером такого решения является постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417, которым утверждены семь правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима ПГ или ЧС. Многие из правил указанного постановления настолько очевидны, что вызывают вопрос о необходимости

⁸ Постановление Главного санитарного врача РФ от 30.03.2020 № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-19» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.04.2020.

⁹ Закон г. Москвы от 01.04.2020 № 6 «О внесении изменений в статьи 2 и 8 Закона города Москвы от 10 декабря 2003 года № 77 “Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве” и Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 “Кодекс города Москвы об административных правонарушениях”» // Официальный сайт Московской городской Думы. URL: <http://www.duma.mos.ru>, 02.04.2020.

их принятия (например, правила о том, что граждане и организации обязаны выполнять решения Правительства РФ, Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации; при введении режима ПГ или ЧС на территории, на которой существует угроза возникновения ЧС, или в зоне ЧС граждане обязаны соблюдать общественный порядок, требования законодательства РФ¹⁰).

В связи с этим для граждан безразлично, в связи с какими обстоятельствами и по какой причине возникла та или иная ЧС. Произошли ли наводнение, землетрясение, массовые беспорядки, акты терроризма и проч., не играет роли для признания ситуации чрезвычайной, для оценки реальных и прогнозируемых угроз. В любых ситуациях прежде всего должна идти речь о спасении людей, их защите, обеспечении безопасности, минимизации последствий. При этом не имеет значения, подверглись ли граждане обстрелу со стороны противника (в случае СВО, что будет рассмотрено далее) или возникла эпидемия, подобная COVID-19, и введен карантин. Надо спасать людей и предотвратить эскалацию ЧС.

В таких ситуациях не могут быть эффективными правовые нормы, которые пишутся в срочном порядке, без достаточной проработки последствий их принятия. Примеров тому более чем достаточно. В период COVID-19 были приняты многочисленные нормы (о них несколько позже), которые нарушали не только правила, установленные правовыми актами управления, но и нормы законодательства. И это делалось намеренно, и те, кто принимал такие решения, не могли этого не знать.

Хочу поддержать такие решения и действия и высказать непопулярную, а для многих крамольную мысль. Мне дает такое право не только анализ решений, принятых в последние годы, но и приобретенный многолетний опыт участия в ликвидации различных ЧС, в том числе ЧС социального характера. Если возникает вопрос, что делать, когда ЧС не может быть ликвидирована без нарушения законности, когда обычными способами невозможно спасти людей, но надо обеспечивать их безопасность, надо принимать любые, порой неправовые решения. С нарушенными правами и свободами надо разбираться позже, после окончания ЧС. Вот в таких ситуациях справедливо критикуемое утверждение: «Цель оправдывает средства». Да, в соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Но есть еще и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

При этом требуются решительные действия в сжатые сроки, а уже потом следует разбираться, какие нормы были нарушены и что надо исправлять. То, что Россия менее болезненно прошла период эпидемии COVID-19 (у нас не было

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.



братских могил в парках, не было в городах рефрижераторов с трупами, как в Италии, США и других странах), — заслуга тех, кто действовал решительно, часто жестко и быстро принимал необходимые, но выходившие за правовые рамки решения.

В настоящее время, по прошествии нескольких лет, возникает вполне обоснованный вопрос: почему законодатель не проанализирует сегодня, в спокойной обстановке, те нормы, которые тогда принимались, и не внесет необходимые поправки, которые бы совершенствовали действующее чрезвычайное законодательство? Вот где нужно принимать правовые акты вдумчиво, без излишней спешки. Разве мы застрахованы от возникновения подобных COVID-19 ситуаций?

Приведу пример, как оперативно и, главное, качественно отреагировал на эту проблему Верховный Суд РФ¹¹. В принятом им обзоре даны ответы на многие вопросы, и нашему законодателю необходимо учесть их.

Требуется значительно усовершенствовать важнейший Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в особенности его ст. 4.1, которая называется «Функционирование органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Она не только неудачно структурирована (в ней бессистемно собраны и уровни функционирования указанной системы, и координационные органы, и режимы и уровни функционирования и реагирования, установлены дополнительные меры по защите от ЧС), но и хаотична, содержит элементарные ошибки. Установленные в статье уровни реагирования органов власти не совпадают с действующей классификацией ЧС, используются разные по содержанию формулировки. Что же касается защиты населения, то в статье об этом речи нет, она не о гражданах, а о режимах функционирования системы органов власти.

Заслуживает упоминания и п. 10 указанной статьи, которая устанавливает правило, что при введении режимов ПГ и ЧС правительственная комиссия может принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от ЧС. Но этих дополнительных мер в статье нет, а меры, которые в ней приведены, либо неясны, либо очевидны, их не требуется устанавливать законом (соблюдать общественный порядок, выполнять законные требования органов власти и т.п.). В этой связи приведу исторический пример. 13.12.1894 Вятское губернское земское собрание утвердило обязательные постановления для населения Вятской губернии о «мерах охранения народного здоровья»¹². Данный акт был принят уже после имевшейся чрезвычайной ситуации — эпидемии холеры 1892 г.¹³ В обязательных постановлениях предусмотрены вполне разумные правила, не носящие очевидного характера.

¹¹ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19), № 3 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.02.2021) // URL: https://vsrf.ru/press_center/news/29690/.

¹² Обязательные постановления Вятского губернского земского собрания «О мерах охранения народного здоровья», принятые 13 декабря 1894 г. Вятка, 1910.

¹³ Доклад о холерной эпидемии, бывшей в Вятской губернии летом 1892 года. Вятка, 1892.

Так, среди *общих* мер охраны народного здоровья указаны вовсе не обязанность соблюдения имперского законодательства, актов министров, земства и т.д., а действительно необходимые и неочевидные (для XIX в., разумеется) обязанности. Например, п. 6 обязательных постановлений: «Трупы павших животных воспрещается зарывать близ рек, около болот и вообще в низких местах, следует вывозить и зарывать на особо отведенных для сего местах». А меры административно-предупредительного характера имелись в приложении к обязательным постановлениям. Например, согласно п. 13 приложения к обязательным постановлениям, санитарные попечители¹⁴ обеспечивали соблюдение населением обязательных постановлений «советом и убеждением», имея при этом возможность «только в крайних случаях упорного нарушения» составить акт о нарушении обязательных постановлений¹⁵.

К чему приводит неточность формулировок, можно увидеть на примерах некоторых решений, принятых в условиях специальной военной операции. Распоряжением администрации Климовского района Брянской области от 14.04.2022 № 19-р на территории Климовского района был введен режим функционирования «чрезвычайная ситуация». В распоряжении имеются ссылки на необходимые правовые основы данного решения и указаны основания его принятия: «...в связи с причинением вреда здоровью более 5 человек, разрушением зданий и сооружений, предназначенных для постоянного проживания людей на территории Климовского района в результате авианалета со стороны сопредельного государства». Но ведь речь в распоряжении идет как минимум об акте терроризма со стороны Украины (она названа «сопредельным государством»), а не о ЧС природного или техногенного характера.

Другой пример: указом главы Донецкой Народной Республики от 18.11.2025 № 859 «О чрезвычайной ситуации на территории Донецкой Народной Республики» обстановка, сложившаяся на территории ДНР в результате массовой атаки беспилотными летательными аппаратами филиалов акционерного общества «Инфраструктурные проекты» — Зуевской тепловой электрической станции и Старобешевской тепловой электрической станции, повлекшей разрушения энергогенерирующих установок, признана ЧС регионального характера. Введен режим функционирования «чрезвычайная ситуация» для органов управления и сил территориальной подсистемы ДНР и установлен региональный уровень реагирования на данную ЧС.

¹⁴ Особые должностные лица, дополнительно учрежденные Вятским губернским земством «сверх установленного законом надзора».

¹⁵ См.: *Зокиров Т. З.* Роль административного усмотрения в дореволюционной России как предпосылки возникновения принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : XXIV Международная научно-практическая конференция в рамках XIII Московской юридической недели, Москва, 21—24 ноября 2023 года. М., 2024. С. 349 ; *Его же.* Предпосылки принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере управленческих решений) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 5 (117). С. 204—205.



Очевидно, что сложившаяся ситуация стала результатом террористического акта (атака беспилотников — это теракт) и является чрезвычайной. Чрезвычайной потому, что она в полной степени соответствует определению ЧС, сформулированному в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁶. Данная ситуация представляет опасность для окружающих, поскольку повлекла за собой значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. О количестве погибших или пострадавших в указе ничего не сказано. Но и этих результатов более чем достаточно, чтобы признать ситуацию чрезвычайной.

Но проблема в другом: в определении ЧС есть еще сущностные и определяющие ее признаки. ЧС — это обстановка, возникшая исключительно в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы или распространения загрязнения. Но ничего подобного в указанной ситуации не было, а следовательно, и обстановка, которая возникла, не может называться чрезвычайной, т.е. приведенный выше указ не соответствует законодательству.

Важно, что в преамбуле все необходимые нормативные правовые акты и федерального, и регионального уровня перечислены. Мы полагаем, что авторы (как и в Климовском районе, так и в ДНР) прекрасно понимают ситуацию, знают чрезвычайное законодательство, но преднамеренно идут на его нарушение: иного выхода у них просто нет, поскольку надо реагировать на случившееся и принимать какие-то меры. Именно здесь в наибольшей степени проявляется институт административного усмотрения¹⁷.

Конституция РФ (ее ч. 3 ст. 55) в определенной степени позволяет принимать такие решения, поскольку, во-первых, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом, во-вторых (подчеркнем это важное, на наш взгляд, условие), только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Неверно считать, что законность решений и действий органов государственной власти должна быть неременным условием принятия подобных решений. Нарушение норм, в том числе законодательства, возможна в указанных выше целях.

Таким образом, действующее чрезвычайное законодательство в значительной степени позволяет государству принимать необходимые меры по обеспечению законности в условиях ЧС. Но насколько оно эффективно — остается большим вопросом, особенно на начальном этапе развития ЧС, когда только начинают

¹⁶ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹⁷ Ведяшкин С. В., Зайцев Д. И. Административное усмотрение в системе обеспечения государственного суверенитета: функциональный анализ // Вестник Томского государственного университета. Право. 2024. № 53. С. 22—34 ; Зайцев Д. И. Административное усмотрение в чрезвычайных ситуациях // Государство и право России в современном мире : сборник докладов XII Московской юридической недели, Москва, 23—25 ноября 2022 года : в 5 ч. Часть 5. М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. С. 193—196.

формироваться угрозы, еще нет эскалации конфликта и когда еще можно решительными действиями ее остановить. В таких ситуациях, еще не чрезвычайных, в распоряжении государства должны быть меры, которые бы наделяли полицию, Росгвардию и другие органы соответствующими полномочиями. Не надо ограничивать политические права, но надо, например, ограничить передвижение людей и транспорта и т.п.¹⁸ Если ситуация нормализовалась, следует отменить меры и ограничения, если нет — вводить более жесткий режим с другими, более жесткими мерами и ограничениями (возможно, и политическими).

Главный вывод: для любой ЧС, независимо от ее генезиса, всегда характерны неопределенность и непредсказуемость последствий, возникновение новых рисков. Следовательно, правовое регулирование в ЧС должно быть ориентировано в первую очередь на защиту населения и исключать изъятия, неопределенности, бланкетные нормы. Потому и правовое регулирование в ЧС следует максимально формально и полно разрабатывать заранее, так как в сжатые сроки невозможно качественно и продуманно это сделать.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — М., 2024. — 472 с.
2. Ведяшкин С. В., Зайцев Д. И. Административное усмотрение в системе обеспечения государственного суверенитета: функциональный анализ // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2024. — № 53. — С. 22—34.
3. Зайцев Д. И. Административное усмотрение в чрезвычайных ситуациях // Государство и право России в современном мире : сборник докладов XII Московской юридической недели, Москва, 23—25 ноября 2022 года : в 5 ч. Часть 5. М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — С. 193—196.
4. Заряева Н. П., Олийнык И. Л. Ограничение свободы передвижения в условиях режима повышенной готовности // Пенитенциарная наука. — 2021. — Т. 15. — № 2 (54). — С. 308—320.
5. Зокиров Т. З. Предпосылки принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере управленческих решений) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2024. — № 5 (117). — С. 199—207.
6. Зокиров Т. З. Роль административного усмотрения в дореволюционной России как предпосылки возникновения принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : XXIV Международная научно-практическая конференция в рамках XIII Московской юридической недели, Москва, 21—24 ноября 2023 года. — М., 2024. — С. 348—350.

¹⁸ Заряева Н. П., Олийнык И. Л. Ограничение свободы передвижения в условиях режима повышенной готовности // Пенитенциарная наука. 2021. Т. 15. № 2 (54). С. 308—320.



7. *Осипов М. Ю.* Качество российского законодательства как ключ к повышению его эффективности // Актуальные проблемы экономики и права. — 2016. — Т. 10. — № 4. — С. 88—94.
8. Специальные административно-правовые режимы : учебное пособие / под ред. С. А. Старостина. — М., 2022. — 200 с.
9. *Старостин С. А.* Еще раз о чрезвычайных административно-правовых режимах (на примере разлива мазута в Черном море) // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2025. — № 56. — С. 56—72.
10. *Старостин С. А.* Чрезвычайное положение : монография. — М., 2019. — 120 с.
11. *Старостин С. А.* Чрезвычайные административно-правовые режимы : монография. — М., 2022. — 112 с.