

УДК 340

Р.М. Скулаков

кандидат юридических наук, доцент

Вневедомственный научно-исследовательский институт

изучения безопасности и сыска (ВНИИ ИБус)

г. Москва, Россия

roman-skulakov@yandex.ru

**ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ РЕЖИМЫ
КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ УГРОЗАМ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**[Skulakov R.M. Exceptional regimes as means of countering threats
to the territorial integrity of the Russian Federation]**

The article presents the main aspects of the introduction of exceptional conditions in the territory of the Russian Federation as a means to counter threats to the territorial integrity of the state, consider a situation in which you need them, and the introduction of rules that are introduced in the territory in the event of the introduction of the exclusive position. Exceptional legal and administrative regimes are necessary in cases of threats to the sovereignty, territorial integrity and the life and health of the population of the Russian Federation. Existing RF exceptional legal regimes are diverse and have a universal character, the main features of which are described in this article.

Key words: legal and administrative regimes, exclusive regimes, military security, territorial integrity, sovereignty.

На тему административно-правовых режимов написаны научные труды отечественных авторов: В. Черниловский, И. Розанов, Ю. Тихомиров, Н. Лукин, В. Далин, М. Краснов, В. Михайлов и другие. И. Розанов рассматривает административно-правовые режимы как совокупность правил для отдельных административно-территориальных единиц, в случае возникновения угроз суверенитету и необходимости немедленной самообороны государства с помощью специальных служб государственного управления[11]. Ю. Тихомиров пишет, что административно-правовой режим представляет собой порядок деятельности отдельных субъектов права в различных сферах государственной жизни, однако не указывает, что данный режим предусматривает поправку по поводу чрезвычайных ситуаций, в

отличие от жизни в обычных условиях[14, с. 404]. По мнению ученого, административно-территориальные режимы делятся на группы в зависимости от преследуемых ими целей: режимы для определенных государственных состояний; функциональные режимы, регулирующие функции управления и сферы деятельности; легализующие режимы народонаселения в зависимости от видов деятельности.

Режимы обеспечения военной безопасности и сохранения территориальной целостности Российской Федерации созданы с целью обезопасить государство от возникновения возможных внешних военных конфликтов и международной агрессии. Исключительные режимы регламентируются нормативными правовыми актами Российской Федерации[1 – 6].

В различных условиях выполнения государством своих функций используются различные режимы обеспечения военной безопасности. В мирное время государство функционирует в нормальном режиме. Во время нестабильных политических или экономических внутренних и внешних факторов государство переходит к режиму кризисных ситуаций. Во время угрозы международных военных конфликтов для противодействия угрозам территориальной целостности государство функционирует в исключительном режиме.

Нормальный режим характеризуется стандартной повседневной деятельностью, когда состояние национальной безопасности находится в допустимых значениях.

Режим кризисных ситуаций связан с резким или постепенным изменением нормального функционирования государственного механизма, в случае обострения и осложнения обстановки, когда необходимо среагировать и принять военные меры в кратчайшие сроки для урегулирования дестабилизационных процессов. Режим кризисных ситуаций включается в том случае, когда возникает угроза конституционному строю или суверенитету государства, его территориальной целостности или существенного ухудшения ситуации в стране. Меры кризисного реагирования имеют несколько уровней, в зависимости от опасности кризисной ситуации. В том случае, когда превентивная защита не принесла необходимых результатов и кризисные явления выходят из-под контроля, в силу вступает исключительный режим.

Исключительный режим связан с возникновением исключительных условий, то есть такой обстановки, когда возникает непосредственная угроза жизни и безопасности граждан или конституционному строю, а также внешняя агрес-

сия. В Конституции Российской Федерации предусмотрены следующие исключительные режимы: военное положение, чрезвычайное положение, контртеррористическая операция (далее – КТО) и прямое президентское правление.

Режим военного положения[2] – особый режим, который может быть введен на всей территории Российской Федерации или на отдельной ее местности в случае возникновения агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы территориальной целостности. Агрессия против Российской Федерации – это применение со стороны другого государства вооруженной силы, направленной на дестабилизацию суверенитета, нарушение политической независимости или территориальной целостности.

Этот исключительный режим вводится указом Президента Российской Федерации для отражения агрессии против государства. Президент сообщает о введении исключительного режима Федеральному Собранию Российской Федерации и устанавливает срок его действия. Территория, на которой вводится исключительный режим, временно ограничивает права и свободы граждан, деятельность юридических лиц, вне зависимости от их формы собственности, могут дополнительно возлагаться обязанности на всех лиц, проживающих на данной территории, должностных и юридических лиц.

Режим военного положения требует от государства значительных экономических, военных, людских ресурсов. Каждое государство, в том числе и Россия, заинтересовано в военной безопасности:

- способность государства к защите и обороне ее национальных интересов, суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности от посягательств с применением военной силы;
- состояние, при котором вероятность войны сводится к минимуму из-за отсутствия стимулов к применению военной силы и условий, которые требовали восстановления баланса сил, а также в результате проведения мероприятий по предотвращению или нейтрализации военной опасности.

Особенность военной безопасности: она является частью национальной безопасности и одновременно функционирует как самостоятельное явление. Военные аспекты имеют все другие виды безопасности – социальную, экономическую, экологическую, информационную и тому подобное. При обстоятельствах нарастания угроз национальной безопасности, военная безопасность может приобретать приоритетное значение.

Реалии являются наглядным подтверждением, что оборонный потенциал продолжает оставаться определяющим элементом способности любого государства отстаивать свои жизненно важные национальные интересы, а ее военная безопасность – интегральным результатом деятельности высшего политического руководства по обеспечению вооруженной защиты указанных интересов.

Военное оружие, созданное в конце прошлого тысячелетия для выполнения задач военного противоборства, уже не гарантирует эффективности в противодействии расширенному спектру нынешних угроз, не говоря об угрозах будущего.

Обычно, под угрозами военной безопасности специалисты понимают имеющиеся и потенциально возможные события, процессы или другие факторы, создающие опасность реализации жизненно важных национальных интересов в военной сфере, в частности угрозу территориальной целостности государства. Но в вопросе о перечне и характере угроз военной безопасности Российской Федерации в экспертной среде нет единодушия[9, с. 20]. Достаточно распространено мнение о доминировании внутренних угроз национальной безопасности над внешними, и последние – главным образом, невоенного характера (экономического, энергетического, информационного и т.д.).

Например, А.В. Владимиров утверждает, что вероятность конфликта между великими державами может перерасти в мировую войну в настоящее время меньше, чем в любой период прошлого столетия[8]. Думается, что отчасти такое утверждение справедливо, поскольку количество накопившихся противоречий в мире уже давно бы позволили сверхдержавам перейти к вооруженному противостоянию. Действующее международное право запрещает применение силы или угрозу ее применения в международных отношениях. Оценка агрессии Грузии в отношении Южной Осетии дана в отдельном исследовании[12].

Вопрос обороноспособности страны не решить мгновенно. Это кропотливый, длительный и затратный процесс. Например, несколько цифр:

- подготовка высококлассного летчика стоит от 3,4 до более чем 7,8 млн. долларов;
- летчик фронтовой авиации первого класса готовится в среднем за 7-8 лет, подготовка летчика-снайпера длится 10 – 12 лет;
- подготовка летчика первого класса на многоцелевых самолетах может занять от восьми до десяти лет и стоит от 5,5 до 6 млн. долларов, а летчика-снайпера - от 15 до 17 лет с затратами в 12 – 14 млн. долларов;

- срок от принятия решения на разработку образца вооружения до принятия на вооружение составляет 10 – 20 лет и более;
- каждые 10 – 14 лет стоимость закупки техники и вооружения удваивается;
- ежегодно на 10% возрастает стоимость ремонта и модернизации ВВТ;
- ежегодно на 9% снижается уровень боеспособности воинских частей вследствие истощения ресурса, морального и физического старения комплексов и образцов вооружения и военной техники.

Решая задачу обеспечения территориальной целостности, необходимо всегда иметь в виду, что угроза, вероятность реализации которой хоть и не значительная сегодня, но имеет место, не может быть проигнорирована. Это преступление, поскольку последствия могут быть разрушительными, а точнее катастрофическими для существования Российской Федерации как государства.

Принципиально важным является мониторинг динамики, структуры и направленности угроз военной безопасности, а главное – прогноз развития, определение путей, сил, средств для нейтрализации угроз и заблаговременную подготовку и оснащение адекватных сил и средств противодействия, правовое обеспечение их деятельности.

В современный период происходят необратимые тектонические, геополитические и геоэкономические сдвиги в современном мире. Они неизбежно нарушают стратегический баланс сил, который сложился после распада СССР. Глобальной роли США, которую они играли на протяжении последних десятилетий, брошен вызов со стороны Китая, России, Индии, Бразилии и даже некоторых стран Африканского континента. Центр экономической силы постоянно перемещается с Запада на Восток и Юго-Восток.

В последнее десятилетие значительно обострилась борьба за энергетические ресурсы и за возможность осуществлять стратегический контроль за маршрутами их транспортировки. Потребность в них все больше испытывают экономики стран, которые быстро развиваются. Это уже породило войну в Ираке, спровоцировало гражданскую войну в Ливии, держит в напряжении другие богатые нефтью и природным газом страны. Стремительно растет вероятность военного конфликта против Ирана и особенно против его союзника Сирии.

Практически каждый год мы становимся свидетелями вспышки военных конфликтов, которые, несмотря на причины (борьба с терроризмом,

защита прав человека и т.д.), так или иначе связанные с контролем за энергоресурсами и геополитическим пространством.

В 2011 – 2012 гг. стало нормой, когда в той или иной стране на основе внутренней нестабильности и при активной поддержке внешних сил провоцируется конфликт, угрожающий территориальной целостности, который перерастает в вооруженное противостояние. Это только некоторые элементы, которые делают наш мир более опасным в смысле применения военной силы. Поэтому военная безопасность важна для нашей страны.

Второй вид исключительного режима – это режим чрезвычайного положения[3]. Это особый режим деятельности всех органов государственной власти, местного самоуправления, юридических лиц и общественных объединений, который вводится как по всей территории Российской Федерации, так и на отдельной местности.

Режим чрезвычайного положения предусматривает введение отдельных ограничений прав и свобод резидентов и нерезидентов Российской Федерации, предприятий и организаций и возложение на них дополнительных особых обязанностей. Режим чрезвычайного положения вводится для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации. Этот исключительный режим вводится в случае угрозы жизни и безопасности населению России или угрозы конституционному строю:

1. Чрезвычайные ситуации техногенного или природного характера, эпидемии, чрезвычайные экологические ситуации, которые возникают в случае аварий, катастроф, стихийных бедствий, которые могут повлечь человеческие жертвы, нанести ущерб жизни и здоровью населению и природной среде, значительный материальный ущерб.
2. Попытка насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захват власти, вооруженный мятеж, теракты и другие непосредственные угрозы военной безопасности.

Режим контртеррористической операции (КТО) [5] – специальный режим устанавливается на отдельной территории для предотвращения террористических актов, минимизации их последствий и защиты населения, проживающего на данной территории [10]. Этот исключительный режим предусматривает такие обязательные действия:

- проверка документов для установления личности, проведение досмотра личных вещей и транспортных средств с целью выявления пособников террористов;
- эвакуация людей с отдельных участков местности в безопасные районы с предоставлением им помещений для жилья;
- повышенная охрана общественного порядка на территории, где проводится КТО;
- контроль телефонных переговоров, каналов электрической связи и почтовых отправлений;
- использование средств передвижения, принадлежащих населению и организациям в целях предотвращения терактов, преследования террористов, доставки пострадавших в больницы;
- полная остановка опасных производств, где используются взрывчатые, химические, радиоактивные и другие опасные вещества;
- приостановка оказания услуг связи и ограничение средств связи;
- введение карантина и других санитарно-противоэпидемиологических мероприятий;
- ограничение передвижения населения и транспорта по улицам;
- запрет или ограничение продажи оружия, взрывчатых веществ, боеприпасов.

Режим КТО необходим для обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, предотвращающая вероятность возникновения временно неконтролируемой территории. Террористические акты влекут большие жертвы среди населения, нарушение повседневного управления территорией, что может ее последующее отделение. Ярким примером может служить действия «Исламского государства» («Исламское государство Ирака и Леванта» – ИГИЛ), действующего на территории Ирака и Сирии.

И последний исключительный режим – это режим прямого президентского правления. Этот режим был заимствован из опыта управления в сложных ситуациях таких стран как США и Индия. В Индии режим прямого президентского правления вводился более 70 раз. В Российской Федерации режим исключительного президентского управления вводится в случае возникновения антиконституционных действий со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в случае угрозы государственной террито-

риальной целостности и угрозы суверенитету. Режим прямого президентского правления вводится в соответствии с указом Президента Российской Федерации с последующим одобрением Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В последний раз режим прямого президентского правления был введен президентом В. Путиным в 2000 году на территории Чеченской республики, руководителем президентской администрации был назначен А. Кадыров, который получил полное право управления всеми уровнями местных администраций.

Перечисленные обстоятельства указывают, что исключительные режимы вводятся в Российской Федерации с целью предотвращения угрозы военной безопасности, жизни и здоровью населения, обеспечения территориальной целостности, суверенитета страны.

Таким образом, потенциал возможностей подрыва международной безопасности, а затем угроза военной безопасности и территориальной целостности России динамично растет. Нет необходимости паниковать и не стоит себя успокаивать тем, что в среднесрочной перспективе широкомасштабная военная агрессия против России не прогнозируется. Для обеспечения военной безопасности и сохранения территориальной целостности Российской Федерации необходимо первую очередь совершенствовать собственную обороноспособность, готовность и решительность к отражению агрессии, способность к нанесению агрессору неприемлемого для него ущерба, что в конечном итоге приводит к объективной необходимости безотлагательного укрепления боевой готовности и боеспособности Вооруженных Сил Российской Федерации[7].

Могущество государства складывается из суммы возможностей, которые могут быть использованы для оптимального выполнения ими основных функций по реализации государственных интересов.

Чтобы предотвратить возможность возникновения внешней угрозы, нарушения территориальной целостности государства и его военной безопасности, необходимо надлежащее содержание военного потенциала:

- боевая готовность вооруженных сил;
- количество и качество вооружения и военной техники;
- степень обеспеченности войск материально-техническими средствами в размерах, необходимых для ведения современной войны;

- количество личного состава, его морально-политическая, психологическая, общеобразовательная, военная и военно-техническая подготовка;
- степень подготовленности командных кадров;
- наличие обученных и готовых к мобилизации резервов;
- уровень разработки военных доктрин и теорий;
- мобилизационные возможности государства и тому подобное.

Характер военно-политической обстановки в мире позволяет сделать вывод, что угрозы безопасности Российской Федерации в среднесрочной перспективе носят комплексный характер и обусловлены борьбой мировых центров силы за получение доступа к сырьевым, энергетическим, научно-технологическим, человеческим и территориальным ресурсам, особая активность выявляется на постсоветском пространстве.

Для обеспечения территориальной целостности Российской Федерации должны использоваться исключительные режимы: военное положение, чрезвычайное положение, контртеррористическая операция, прямое президентское правление.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 15, ст. 1691.
2. О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5, ст. 375.
3. О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собрания законодательства Российской Федерации. 2001. № 23, ст. 2277.
4. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собрания законодательства Российской Федерации. 2011. № 1, ст. 2.
5. О противодействии терроризму: федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собрания законодательства Российской Федерации. 2006. № 11, ст. 1146.
6. Об обороне: федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // Собрания законодательства Российской Федерации. 1996. № 23, ст. 2750.

7. *Беляева Г.С.* К вопросу о понятии правового режима ограничения // Бизнес в законе. 2013. № 4.
8. *Владимиров А.В.* Стратегия государства в военно-политической сфере. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kadet.ru/lichno/vlad_v/Strategiya_Gos.htm (дата обращения: 14.12.2014)
9. *Ленин С.И.* Современное российское законодательство: военное, чрезвычайное положение как исключительные правовые режимы в системе конституционного права Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2008. № 3.
10. *Нифанов А.Н.* Исходно-публичные режимы обеспечения конституционно-правового статуса территории в Российской Федерации // Вестник НовГУ. 2012. № 69.
11. *Розанов И.С.* Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9.
12. *Скулаков Р.М.* Последствия агрессии Грузии и формирование государственной границы между Российской Федерацией, Грузией, Южной Осетией, Абхазией (о некоторых современных военных проблемах международного права) [Электронный ресурс] // Электронное научное издание «Военное право». 2013. Вып. № 3. URL: <http://www.voennopravo.ru/node/5145> (дата обращения: 20.01.2015).
13. *Сырых В.М.* Теория государства и права. М., 2004.
14. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. Учебник. М., 1998.
15. *Янгол Н.Г.* Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: курс лекций. СПб., 2006.

REFERENCES

1. The Constitution of the Russian Federation. Adopted on December 12, 1993 // Meeting Legislation of the Russian Federation. 2014. № 15, Art. 1691.
2. On Martial Law: Federal Constitutional Law of 30 January 2002 № 1-FKZ // Meeting of the legislation Ros. Federation. 2002. № 5, p. 375.

3. State of Emergency: federal constitutional law on May 30, 2001 № 3-FKZ // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2001. № 23, Art. 2277.
4. Safety: Federal Law of December 28, 2010 № 390-FZ // Meeting of the legislation, the Russian Federation. 2011. № 1, p. 2.
5. On Countering Terrorism: Federal law dated March 6, 2006 № 35-FZ // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2006. № 11, Art. 1146.
6. On Defense: Federal Law of May 31, 1996 № 61-FZ // Meeting of the legislator of the Russian Federation. 1996. № 23, Art. 2750.
7. *Belyaeva G.S.* To a question about the concept of the legal regime of restrictions // *Business for-horse*. 2013. N 4.
8. *Vladimirov A.* The strategy of the state in the military-political sphere. [E-th resource]. URL: http://www.kadet.ru/lichno/vlad_v/Strategiya_Gos.htm
9. *Lenshin S.I.* The current Russian legislation: the military, the state of emergency as the exclusive legal regimes in the constitutional law of the Russian Federation // *Military Law Journal*. 2008. № 3.
10. *Nifanov A.N.* Initially, public modes provide constitutional and legal status of the territory of the Russian Federation // *Vestnik Novgorod State University*. 2012. № 69.
11. *Rozanov I.S.* Administrative and legal regimes according to the legislation of the Russian Federation, their purpose and structure // *State and right*. 1996. № 9.
12. *Skulakov R.M.* The consequences of the Georgian aggression and the formation of the state border between the Russian Federation, Georgia, South Ossetia, Abkhazia (on some contemporary issues of international law of war) [E-th resource] // *Electronic scientific journal "Military Law"*. 2013. Vol. № 3. URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/5145> (the date of circulation: 01.20.2015).
13. *Syrikh V.M.* *Theory of State and Law*. M., 2004.
14. *Tikhomirov Y.A.* *The course of the administrative law and procedure*. Textbook. M., 1998.
15. *Yangol N.G.* *The state of emergency law and the exclusive legal regimes: lectures*. SPb., 2006.

11 июня 2015 г.