

Защита уязвимых групп населения в условиях действия особых правовых режимов

Т.В. Кувырченкова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Предметом исследования стали правовые нормы, регулирующие защиту прав и свобод уязвимых слоев населения, таких как женщины и дети, в условиях действия особых правовых режимов. Цель – установление возможных пробелов в международных источниках, российском законодательстве, регулирующих защиту этих групп, и формулирование предложений по совершенствованию национального законодательства. Основные методы, используемые в работе: сравнительный, системный. В ходе исследования установлено, что в российском чрезвычайном законодательстве отсутствуют отдельные положения, посвященные защите уязвимых слоев населения, таких как женщины и дети. В отличие от национального законодательства, ряд международных договоров включают указанные вопросы в качестве отдельных разделов, статей. В связи с изложенным, предлагается дальнейшее совершенствование российского законодательства и восполнение имеющихся пробелов.

Ключевые слова: *особые правовые режимы, режим чрезвычайного положения, режим военного положения, режим чрезвычайной ситуации, режим контртеррористической операции, международные договоры, уязвимые группы населения, женщины и дети.*

Административно-правовые режимы предполагают установление правил, порядка, специальных требований к организации определенной деятельности либо для населения, органов публичной власти. В последнем случае правовой режим вводится на отдельной территории. В научных публикациях предлагаются различные классификации административно-правовых режимов. Одна из них: постоянно действующие режимы и режимы, вводимые временно. Последние получили название особых правовых режимов. Правда, такая терминология разделяется не всеми авторами. Особые правовые режимы устанавливаются в чрезвычайных, экстраординарных условиях. Сюда относятся ситуации военных действий (военное положение), различные чрезвычайные ситуации (чрезвычайное положение, режим чрезвычайной ситуации), обстановка, когда совершен террористический акт либо существует угроза его совершения (режим контртеррористической операции) и др. Указанные административно-правовые режимы получили закрепление в российском законодательстве. В научных публикациях, кроме перечисленных,

предлагается определение также режима особого положения, характеристика которого у авторов отличается. В любом случае особые правовые режимы устанавливаются в экстраординарных условиях.

Юридические нормы, регулирующие правовое положение субъектов при введении особых правовых режимов, включаются в себя, прежде всего, ограничения некоторых прав граждан, возможность приостановления деятельности ряда предприятий и организаций, изменение системы управления для органов публичной власти, возможность формирования временной администрации. Что же касается дополнительной защиты гражданского населения в этих условиях, особенно это касается уязвимых слоев общества (к ним прежде всего относятся дети и женщины), то в российском законодательстве указанные положения не содержатся.

Но, например, в конституциях ряда государств, в отличие от Конституции России, содержатся пределы ограничений прав и свобод в условиях военного и исключительного (чрезвычайного) положений, касающиеся конкретно прав женщин и детей.

Так, конституция Польши содержит следующие нормы:

«Статья 233. Закон, определяющий объем ограничений свобод и прав человека и гражданина во время военного и исключительного положения, не может ограничивать свободы и права, определенные в статье 30 (достоинство человека), статье 34 и статье 36 (гражданство), статье 38 (охрана жизни), статье 39, статье 40 и части 4 статьи 41 (гуманное обращение), статье 42 (несение уголовной ответственности), статье 45 (доступ к суду), статье 47 (личные блага), статье 53 (совесть и религия), статье 63 (петиции), а также статье 48 и статье 72 (семья и ребенок).

Статья 48. Родители имеют право на воспитание детей согласно собственным убеждениям. Это воспитание должно учитывать степень зрелости ребенка, а также свободу его совести и вероисповедания, а также его убеждений. Ограничение или лишение родительских прав может наступить только в случаях, определенных в законе, и только на основании правомочного решения суда.

Статья 72. Республика Польша обеспечивает охрану прав ребенка. Каждый имеет право требовать от органов публичной власти защиты ребенка от насилия, жестокости, эксплуатации и деморализации. Ребенок, лишенный родительской опеки, имеет право на опеку и помощь публичных властей. В ходе установления прав ребенка органы публичной власти, а также лица, ответственные за ребенка, обязаны выслушать и по мере возможности учесть мнения ребенка. Закон определяет компетенцию и порядок назначения Уполномоченного по Правам Ребенка» [8].

В России есть норма о дополнительных социальных гарантиях и компенсациях военным служащим женского пола и военным служащим, воспитывающим детей без отца (матери). Это Указ Президента РФ от 10.11.2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов

Вооруженных Сил Российской Федерации» [9]. Но они не относятся к гражданскому населению.

Обратимся к международным источникам.

Мировое сообщество, осознавая тот факт, что количество жертв среди гражданского населения неимоверно больше, чем среди комбатантов, принимает после Второй мировой войны ряд Женевских конвенций, в которых отдельно закреплена защита наиболее уязвимых слоев населения – женщин и детей. В IV Женевской конвенции «О защите гражданского населения во время войны» есть отдельный раздел «Статус покровительствуемых лиц и обращение с ними», где содержатся нормы, закрепляющие защиту таких групп, как женщины и дети.

Так, ст. 27 указывает на то, что женщины будут специально охраняться от всяких покушений на их честь и, в частности, от изнасилования, принуждения к проституции или любой другой формы покушений на их нравственность [11, с. 161].

В ст. 50 говорится о том, что оккупирующая держава должна с помощью национальных и местных властей оказывать содействие учреждениям, которым поручено попечение и воспитание детей, для того чтобы их работа протекала успешно. Она должна будет принять все необходимые меры, чтобы способствовать установлению личности детей и регистрации их родственных связей. Она ни в коем случае не должна изменять их гражданского состояния, ни зачислять их в зависящие от нее формирования или организации [11, с. 169].

В ст. 89 говорится, что беременные, роженицы и дети до 15 лет должны получать дополнительное питание в соответствии с их физиологическими потребностями [11, с. 185].

В ст. 132 указано, что находящиеся в конфликте Стороны будут прилагать старания к заключению во время военных действий соглашений об освобождении, репатриации, возвращении на место жительства или госпитализации в нейтральной стране определенных категорий интернированных и особенно детей, беременных женщин и матерей с грудными или малолетними детьми, раненых и больных, а также интернированных, пробывших долгое время в местах интернирования [11, с. 205].

Женевские конвенции (1949 г.) и Дополнительные протоколы (1977 г.) к ним предусматривают судебные гарантии для женщин и детей (ст. 68 IV Женевской конвенции, ст. 6 (4) II Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям) [10, с. 315].

Таким образом, IV Женевская конвенция и Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям содержат нормы, направленные на защиту таких уязвимых слоев населения, как женщины и дети.

Ряд положений есть в Постановлении № 48-6 «О модельном Наставлении по международному гуманитарному праву для Содружества Независимых Государств», принятом на

Межпарламентской Ассамблее государств–участников Содружества Независимых Государств в г. Санкт-Петербурге 29.11.2018 г.

Так, ст. 7 Правила обращения с гражданским населением, жертвами вооруженных конфликтов, а также другими лицами и объектами, находящимися под международной правовой защитой закрепила следующие нормы:

2. Гражданское население и отдельные гражданские лица находятся под защитой, поэтому в дополнение к другим нормам международного гуманитарного права запрещается превращать их в объекты нападения, использовать для защиты определенных пунктов, районов или военных объектов от нападения...

Женщины и дети пользуются особым уважением, им обеспечивается защита от унижающего достоинство обращения, изнасилования, принуждения к проституции и любых других непристойных посягательств. Дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, не подлежат вербовке в вооруженные силы или группы, им не разрешается принимать участие в боевых действиях. Дети такого возраста, принимавшие непосредственное участие в боевых действиях, пользуются международной правовой защитой в случае захвата [3].

Есть ряд норм о защите женщин и детей также в условиях чрезвычайного положения. Так, в ст. 25 «Модельного закона о чрезвычайном положении» (принят в г. Санкт-Петербурге 13.06.2000 г. Постановлением 15-15 на 15-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ), нормы которого носят рекомендательный характер, указано, что в случае введения чрезвычайного положения по основаниям, указанным в п. 5 ч. 1 ст. 4 настоящего Закона, в дополнение к мерам, перечисленным в ст. 23, могут применяться следующие меры:

8) в исключительных обстоятельствах, связанных с необходимостью неотложного проведения аварийно-спасательных работ, допустима мобилизация трудоспособного населения и транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном обеспечении безопасности труда. Запрещается использование несовершеннолетних лиц, а также беременных женщин на работах, которые могут отрицательно повлиять на состояние их здоровья [1].

Отдельно защита таких уязвимых слоев населения, как женщины и дети, закреплена в условиях действия чрезвычайных ситуаций, вызванных пандемией.

Так, в г. Санкт-Петербурге 16.04.2021 г. было принято Постановление № 52-3 Межпарламентской Ассамблеей государств–участников СНГ «Законодательное регулирование миграционных процессов в период пандемии: роль парламентов государств–участников СНГ» (вместе с «Модельным миграционным кодексом...»), где в ст. 130. Страховые случаи установлены следующие положения:

1. Страховыми случаями на территории государства, при наступлении которых иностранные граждане и члены их семей приобретают право на страховые выплаты, признаются:

- 1) временная нетрудоспособность вследствие заболевания или травмы;
- 2) беременность и роды;
- 3) рождение ребенка (детей);
- 4) уход за ребенком до достижения им возраста, определенного нормативными правовыми актами государства;
- 5) смерть застрахованного лица или несовершеннолетнего члена его семьи;
- 6) несчастный случай на производстве или заболевание, приобретенное в силу выполнения профессиональных обязанностей.

2. В связи с материнством, если иное не определено нормативными правовыми актами государства, предусматриваются также следующие выплаты:

- 1) единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях на территории государства в ранние сроки беременности;
- 2) единовременное пособие при рождении ребенка;
- 3) ежемесячное пособие по уходу за ребенком в течение срока, предусмотренного нормативными правовыми актами государства и международными договорами и соглашениями, участником которых является государство [7].

Кроме СНГ, в рамках Совета Европы также были установлены положения, касающиеся защиты прав женщин и детей в чрезвычайных ситуациях, в условиях пандемии.

Так, в Заключении № 15 (2020 г.) Консультативного совета европейских прокуроров «О роли прокуратуры в чрезвычайных ситуациях, в частности в условиях пандемии» (CCPE(2020)2), принятом в Страсбурге 19.11.2020 г. говорится:

5. Пандемия сильно повлияла на жизнь, источники дохода и уровень жизни общества, на правительства, сообщества, семьи и отдельных лиц. Кроме того, влияние ограничительных мер сильнее всего почувствовали наиболее уязвимые группы.

7. Ограничения, введенные в результате чрезвычайных ситуаций, таких как пандемия, могут затрагивать не только гражданские и политические права, защищаемые Конвенцией, но и экономические, социальные и культурные права, что может быть сопряжено с возможной дискриминацией в отношении отдельных групп лиц, таких как медицинские работники, а также расовые и этнические меньшинства, которая приводит к языку вражды, расизму, ксенофобии, нападениям и принудительному возвращению беженцев и просителей убежища, жестокому обращению с иностранцами и мигрантами, а также

к сексуальному и гендерному насилию, домашнему насилию, включая насилие в отношении женщин и детей.

55. Воздействие чрезвычайных ситуаций обычно ощущается спустя длительное время после отмены ограничительных мер. Даже после их отмены ограничения для людей могут сохраняться, как в случае пандемии, в результате вынужденного нахождения на карантине или соблюдения какой-либо иной формы социальной изоляции. В еще большей степени это относится к уязвимым группам, которые несоразмерно пострадали в результате пандемии, особенно к группам меньшинств, лицам, которым угрожает нищета, пожилым людям, лицам с ограниченными возможностями, лицам, находящимся в домах престарелых, или к другим лицам, наиболее сильно пострадавшим от пандемии, мигрантам, беженцам, женщинам и детям, подверженным риску домашнего и сексуального насилия, потерпевшим от использования языка вражды и от торговли людьми. Указанные уязвимые группы лиц должны быть защищены, а не изолированы, и их защита должна быть в полной мере гарантирована, если это применимо, органами прокуратуры и прокурорами, которые должны обращаться с ними согласно принципам равенства перед законом и отсутствия дискриминации, чтобы обеспечить уважение их человеческого достоинства и соблюдение их прав человека [6].

Также в рамках Совета Европы Комитет Министров принял «Инструментарий для государств-членов Совета Европы «Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав человека в условиях эпидемиологического кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией COVID-19» 07.04.2020 г.

В Инструментарии говорится о том, что целью настоящего документа является предоставление властям государств-членов Совета Европы инструментария для решения проблем, вызванных разворачивающимся в настоящее время беспрецедентным и широкомасштабным медицинским кризисом, затрагивающим соблюдение фундаментальных ценностей демократии, верховенства права и прав человека.

Кроме того, важно рассматривать инновационные средства, с тем чтобы у детей был доступ к телефонам доверия и горячим линиям в свете положений Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия для сообщений о насилии, жестоком обращении и сексуальных домогательствах во время пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 [4].

Приняты международные нормы о защите женщин и детей в условиях угрозы террористических актов.

Так, в Московской декларации Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества от 10.11.2020 г. приняты следующие положения:

Государства-члены отмечают гуманитарную направленность осуществляемых операций по возвращению собственных граждан из зон вооруженных конфликтов, большинство из которых женщины и дети. Они придают особое значение мерам по социальной реабилитации и реинтеграции граждан, ставших жертвами терроризма [5].

В комментарии к Модельному антитеррористическому законодательству государств-участников СНГ «О противодействии терроризму», принятому на 33 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 33-18 от 03.12.2009 г.) в ст. 178. Захват заложников есть положения:

(1) Захват или удержание лица в качестве заложника, совершенные в целях понуждения государства, организации или лица (группы лиц) совершить какое-либо действие или воздержаться от совершения какого-либо действия как условия освобождения заложника, – тяжкое преступление.

(2) Те же деяния, совершенные:

- а) группой лиц по предварительному сговору;
- б) с применением насилия, опасного для жизни и здоровья;
- в) с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия;
- г) в отношении заведомо несовершеннолетнего;
- д) в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности;
- е) в отношении лица, заведомо находящегося в беспомощном состоянии;
- ж) в отношении двух или более лиц, – особо тяжкое преступление [2].

Таким образом, рассмотрев ряд международных источников, можно констатировать, что в них нашли отражение положения о защите таких уязвимых групп населения, как дети и женщины, что нельзя сказать о российском законодательстве. Проведя анализ законов Российской Федерации «О военном положении», «О чрезвычайном положении», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О противодействии терроризму», можно утверждать, что они не содержат отдельных статей, посвященных защите таких групп, как женщины и дети, хотя со стороны государства требуются дополнительные меры их охраны. На постсоветском пространстве в большинстве государств (например, в Казахстане, Таджикистане, Кыргызстане, Туркменистане и т. д.) также отсутствуют указанные положения. В конституциях данных государств тоже не содержатся нормы, запрещающие ограничения ряда прав в отношении женщин и детей в экстраординарных условиях. Полагаем, что необходимо и далее совершенствовать чрезвычайное законодательство (законодательство, регулирующее «особые правовые режимы») и восполнять его нормами,

направленными на установление дополнительных мер защиты для таких категорий граждан, как дети и женщины.

Список литературы

1. Модельный закон о чрезвычайном положении (Принят в г. Санкт-Петербурге 13.06.2000 Постановлением 15-15 на 15-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление № 39-28 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О Комментариях к модельному антитеррористическому законодательству СНГ» (Принято в г. Санкт-Петербурге 29.11.2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление № 48-6 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О модельном Наставлении по международному гуманитарному праву для Содружества Независимых Государств» (вместе с «Правилами применения норм, касающихся опознавания и оповещения», «Регистрацией, хранением и распространением информации о неразорвавшихся боеприпасах...», «Документами, касающимися опознавания, эвакуации тел погибших...») (принято в г. Санкт-Петербурге 29.11.2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Инструментарий для государств-членов Совета Европы. Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав человека в условиях эпидемиологического кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией COVID-19 (SG/INF(2020)11)» (принят 07.04.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Московская декларация Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества (принята 10.11.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Заключение № 15 (2020) Консультативного совета европейских прокуроров
«О роли прокуратуры в чрезвычайных ситуациях, в частности в условиях пандемии» (CCPE(2020)2) (принято в г. Страсбурге 19.11.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление № 52-3 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «Законодательное регулирование миграционных процессов в период пандемии: роль парламентов государств – участников СНГ» (вместе с «Модельным миграционным кодексом...») (принято в г. Санкт-Петербурге 16.04.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Конституция Республики Польша от 02.04.1997 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf> (дата обращения: 14.11.2024).
9. Указ Президента РФ от 10.11.2007 г. № 1495 (ред. от 01.03.2024 г.) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 47 (1 ч.). Ст. 5749.
10. Гондаренко А.С. Основные судебные гарантии в контексте взаимодействия международного гуманитарного права и права прав человека // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1. С. 311–319.

11. Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. М., 2002. 344 с.

Об авторе:

КУВЫРЧЕНКОВА Татьяна Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 6900-5462, AuthorID: 541033, e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

Protection of vulnerable population groups under special legal regimes

T.V. Kuvyrchenkova

Tver State University, Tver

The subject of the study was the legal norms governing the protection of the rights and freedoms of vulnerable groups of the population, such as women and children under the conditions of "special legal regimes". The goal is to identify possible gaps in international sources, Russian legislation governing the protection of these groups, and to formulate proposals for improving national legislation. The main methods used in the work are comparative and systemic. The study found that the Russian emergency legislation does not contain any separate provisions devoted to the protection of vulnerable groups of the population, such as women and children. Unlike national legislation, a number of international treaties include the above issues as separate sections and articles. In connection with the above, it is proposed to further improve the legislation and fill the existing gaps.

Keywords: *special legal regimes, state of emergency, martial law, emergency situation, counter-terrorism operation regime, international treaties, vulnerable groups, women and children.*

About author:

KUVIRCHENKOVA Tatyana – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Customs Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Tver State University" (170100, Tver, Zhelyabova St., 33), SPIN-code: 6900-5462, AuthorID: 541033, e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

Кувырченкова Т.В. Защита уязвимых групп населения в условиях действия особых правовых режимов // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2025. № 1 (81). С. 146–154.

Статья поступила в редакцию 25.01.2025 г.

Подписана в печать 12.03.2025 г.