



## ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ



УДК 342.77

DOI 10.5281/zenodo.18399821

**Валякова А. А., Желонкина К. А.**

*Валякова Анастасия Анатольевна*, ассистент, Казанский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», зд. 14, ул. Фатыха Амирхана, Казань, Республика Татарстан, Россия, 420126. E-mail: anastasiavalakova679@gmail.com.

*Желонкина Ксения Антоновна*, ассистент, Казанский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», зд. 14, ул. Фатыха Амирхана, Казань, Республика Татарстан, Россия, 420126. E-mail: ksenia.zhelonkina@gmail.com.

### **От силовой мобилизации к технократическому контролю: эволюция механизмов чрезвычайного правового регулирования в России в XX–XXI вв.**

**Аннотация.** В статье исследуется эволюция механизмов чрезвычайного правового регулирования в России на протяжении XX–XXI веков. Прослеживается переход от силовых мобилизационных моделей начала XX века к советской системе перманентной чрезвычайности, а затем — к формальному конституционному институту. На примере управления пандемией COVID-19 выявляются черты современной гибридной технократической модели, основанной на санитарном нормотворчестве, цифровизации и управлении рисками, которая позволяет эффективно реагировать на кризисы, минимизируя политические и экономические издержки формального введения чрезвычайного положения.

**Ключевые слова:** чрезвычайное положение, правовые режимы, мобилизация, технократия, COVID-19, цифровой контроль.

**Valyakova A. A., Zhelonkina K. A.**

*Valyakova Anastasia Anatolyevna*, Assistant, Kazan Institute (branch) of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of the Russian Federation)", building 14, Fatykh Amirkhan Street, Kazan, Republic of Tatarstan, Russia, 420126. E-mail: anastasiavalakova679@gmail.com.

*Zhelonkina Ksenia Antonovna*, Assistant, Kazan Institute (branch) of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "All-Russian State University of Justice (RPA of the

Ministry of Justice of the Russian Federation)", building 14, Fatykh Amirkhan Street, Kazan, Republic of Tatarstan, Russia, 420126. E-mail: ksenia.zhelonkina@gmail.com.

## **From force mobilization to technocratic control: the evolution of emergency legal regulation mechanisms in Russia in the 20th–21st centuries**

**Abstract.** The article examines the evolution of emergency legal regulation mechanisms in Russia throughout the 20th–21st centuries. It traces the transition from the coercive mobilization models of the early 20th century to the Soviet system of permanent emergency, and then to the formal constitutional institution. Using the management of the COVID-19 pandemic as a case study, it identifies the features of a modern hybrid technocratic model based on sanitary regulation, digitalization, and risk management. This model enables an effective crisis response while minimizing the political and economic costs associated with formally declaring a state of emergency.

**Key words:** state of emergency, legal regimes, mobilization, technocracy, COVID-19, digital control.

Чрезвычайное положение (ЧП) — это особый правовой режим, при котором государство вынужденно расширяет свои полномочия и временно ограничивает ряд прав граждан для преодоления кризиса. Исторически такие механизмы управления создавались и действовались в условиях самых масштабных катализмов: войн, революций, глобальных пандемий, таких как COVID-19.

Сегодня, на фоне проведения специальной военной операции (СВО), Россия находится в специфическом «положении войны». Это состояние не соответствует формальному военному положению, но создает схожий комплекс вызовов: необходимость мобилизации экономики, модернизации промышленности, обеспечения единства общества. В такой ситуации всегда полезно обратиться к опыту прошлого, и история чрезвычайного управления XX века в данном контексте становится источником практических моделей, из которых можно и нужно извлекать уроки.

Период Первой мировой войны стал для России не только временем военных испытаний, но и ключевым этапом в формировании практик чрезвычайного

управления, который ярко демонстрирует противоречия между жесткой централизацией и эффективностью. В условиях тотального конфликта традиционные административные механизмы оказались неэффективными, что логично привело власть к попытке решить проблему через создание особых органов, основанных на принципах военной мобилизации и административного принуждения. Однако, сам выбор этой модели содержал в себе зерно будущего кризиса.

Центральным элементом новой системы стало «Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по обороне государства» (август 1915 года). Формально это был орган с широким представительством, но на практике, как отмечают исследователи, он быстро превратился в бюрократический придаток военного министерства. В этом и проявилась главная слабость модели. Вместо координации различных ведомств и учета интересов тыла, например, в вопросах снабжения гражданского населения, военное ведомство сосредоточило в своих руках все рычаги управления. Это привело к характерным перекосам: оборонные заводы получали ресурсы, а гражданский сектор и торговля оказывались в состоя-

нии длительных бюрократических соглашений, лишаясь доступа к рынкам. Государство, пытаясь мобилизовать всё, парализовало саму возможность гибкой экономической адаптации.

Параллельно с централизацией происходило и расширение полномочий на местах на основе довоенного «Положения о местностях, объявленных на военном положении». Генерал-губернаторы и командующие армиями получили ряд широких прав от внесудебного установления наказаний до закрытия предприятий и принудительного изъятия имущества. С одной стороны, в военных условиях это могло казаться оправданным для поддержания порядка. С другой — почти полное отсутствие контроля за осуществлением этих полномочий создавало почву для произвола и окончательно размывало границы между законностью и административным произволом.

Советский период ознаменовался принципиально новым подходом к чрезвычайному регулированию. В отличие от Российской империи, где чрезвычайные меры носили временный и ситуативный характер, в СССР сформировалась модель, при которой элементы чрезвычайности стали постоянным атрибутом государственного управления. Это выражалось, с одной стороны, в формальном упразднении дореволюционного института чрезвычайного положения, а с другой - в интеграции чрезвычайных практик в повседневную административную деятельность.

Советская административно-командная система по своей сути представляла собой институционализированный режим постоянной мобилизации. Плановая экономика, основанная на директивном управлении и централизованном распределении ресурсов, функционировала по принципам, характерным для чрезвычайных периодов: приоритет государственных интересов над частными, ограничение экономических свобод, мобилизационный характер производства.

Борьба с «врагами народа» в 1930-е годы стала ещё одним проявлением перманентной чрезвычайности. Постановление ЦИК СССР от 1 декабря 1934 года «О порядке ведения дел о подготовке или совершении террористических актов» вводило ускоренный порядок рассмотрения таких дел без участия защиты, без вызова свидетелей и без права обжалования приговора [3]. Этот нормативный акт, формально принятый после убийства С.М. Кирова, фактически создавал постоянный чрезвычайный режим в сфере правосудия.

Характерно, что в советском законодательстве отсутствовал специальный закон о чрезвычайном положении. Отдельные элементы чрезвычайного регулирования были рассредоточены по различным нормативным актам, что позволяло гибко применять чрезвычайные меры без формального объявления особого правового режима. Как отмечают исследователи, советская правовая система не знала специального законодательства о чрезвычайном положении, поскольку многие его элементы были инкорпорированы в обычное законодательство.

В годы Великой Отечественной был создан Государственный Комитет Обороны (ГКО). В отличие от своего предшественника «Особого совещания» времен Первой мировой, ГКО представлял собой высший орган власти, чьи постановления имели силу законов военного времени и подлежали безусловному исполнению всеми партийными, государственными, военными и хозяйственными органами. Его уникальность заключалась не в простой централизации, а в создании жесткой системы исполнения при четком функциональном разделении задач между его членами. Это обеспечило небывалую оперативность и тотальную мобилизацию ресурсов на единую цель. ГКО был создан с учётом ошибок прошлого, и продемонстрировал себя как наиболее эффективную систему управления чрезвычайными ситуациями. Поэтому ГКО — это одна из моделей управления, способная стать отличным фунда-

ментом для новой, адаптированной под современность системы управления ЧС.

Советский подход к регулированию кризисов принципиально отличался от классического понимания чрезвычайного положения и с одной стороны благодаря этому СССР удалось одержать победу в Великой Отечественной войне, а после, за короткий срок, восстановить всё, что было уничтожено во время военных действий. Но в мирное время подобная практика вела к ограничению прав и свобод граждан, размыванию границ между обычным и исключительным положением дел. Поэтому крайне важным остаётся вопрос баланса между эффективностью управления и правами граждан.

После распада СССР и отказа от советской модели постоянной чрезвычайности возникла необходимость создания чёткого правового механизма, регулирующего введение особых правовых режимов в кризисных ситуациях. Конституция Российской Федерации 1993 года заложила фундамент современного понимания чрезвычайного положения как исключительной меры государственного управления. Статья 56 Конституции устанавливает, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. При этом определен перечень прав, не подлежащих ограничению даже в этих условиях (право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни и др.). Это, пожалуй, одно из важнейших отличий от всех предшествующих систем управления, поскольку теперь базовые права человека стали превыше любого положения дел в стране.

Ключевой особенностью современного понимания ЧП является его чёткое разграничение со смежными правовыми режимами:

– Отличие от военного положения регулируется отдельным федеральным конституционным законом. Если ЧП

вводится преимущественно для внутренних угроз, то военное положение - при внешней агрессии. Военное положение предполагает более серьезные ограничения прав и большую роль военных органов в управлении.

– Отличие от режима чрезвычайной ситуации заключается в характере угрозы и объеме полномочий. Теперь режим ЧС вводится преимущественно при природных и техногенных катастрофах и не предусматривает таких масштабных ограничений конституционных прав, как это было раньше.

– Отличие от режима повышенной готовности, введенного во время пандемии COVID-19, состоит в его административно-предупредительном характере. Этот режим не требует сложных процедур введения и не предусматривает столь значительных ограничений прав граждан [1].

Специальные административно-правовые режимы играют важную роль в обеспечении безопасности, защите прав и интересов граждан, а также в управлении чрезвычайными ситуациями [1]. При этом их эффективность зависит от соблюдения баланса между обеспечением безопасности и защитой гражданских прав и свобод.

Современный подход к чрезвычайным ситуациям сильно отличается в лучшую сторону от предшествующих тем, что теперь права граждан стоят превыше всего и это должно предотвращать вероятность произвола, ущемления прав и свобод граждан как это было в царской России и СССР. Однако теперь для установления статуса ЧС в отдельном регионе или всей стране требуется ряд процессов от указа президента до его одобрения Советом Федерации, что не даёт возможности для срочного реагирования. Фактически при создании Конституции искался компромисс между правовой защищённостью и оперативностью, вследствие чего мог получиться слишком бюрократизированный инструмент управления, который в момент реальной

проверки может столкнуться с собственной неповоротливостью.

Пандемия COVID-19 стала серьёзным испытанием для систем госуправления во всём мире. В России федеральный режим чрезвычайного положения не вводился, но действовали режимы повышенной готовности и ЧС на региональном уровне.

Управление строилось на адаптивном реагировании:

- гибкое санитарное нормотворчество с региональными различиями;
- цифровые инструменты контроля («Госуслуги СТОП Коронавирус», «Социальный мониторинг»);
- поэтапные ограничения (от рекомендаций по самоизоляции до запретов на передвижение и работу предприятий).
- Такая модель позволила оперативно реагировать на эпидемиологическую ситуацию и избежать правовых последствий введения ЧП, но не устранила социально-экономические издержки:
  - бизнес столкнулся с трудностями, потребовавшими господдержки (налоговые каникулы, субсидии, льготные кредиты);
  - наблюдалось общественное недовольство ограничениями, создававшее политические риски.

Анализ причин такого решения выявляет несколько ключевых факторов:

– Опасения экономических последствий: формальное введение ЧП могло привести к приостановке деятельности предприятий, нарушению договорных обязательств, панике на финансовых рынках.

– Сложность процедуры: введение ЧП требует соблюдения сложной конституционной процедуры, включая утверждение Советом Федерации, что ограничивает оперативность управления в быстро меняющейся ситуации.

– Политические риски: объявление ЧП могло быть воспринято как признание неспособности государства справиться с ситуацией обычными средствами, что создавало репутационные риски.

Сравнение с опытом Франции, где был введен режим чрезвычайного положения, демонстрирует различные подходы к легитимации ограничительных мер. Во Франции меры, связанные с введением санитарного пропуска, являются своеобразной точкой невозврата в ограничении свобод [4]. При этом французские власти пошли путем формального чрезвычайного регулирования, тогда как в России был избран более гибкий подход. Особенностью этого подхода стала опора на экспертное знание. Ограничения представлялись не как политические решения, а как меры, основанные на научных данных и эпидемиологических расчетах. Сама же модель управления государством в период пандемии имела черты технократического контроля:

– Цифровизация: в отличие от французского «санитарного пропуска», который, позволял устанавливать не только личность, но и дату рождения всех предъявляющих его лиц [4], в России была внедрена система QR-кодов, привязанных к государственным базам данных. Это создало инфраструктуру для цифрового контроля за перемещениями и социальной активностью граждан.

– Управление рисками: ограничения вводились не как тотальные запреты, а как меры, пропорциональные уровню угрозы. Регионы самостоятельно определяли уровень опасности и соответствующие ему ограничительные меры, что создавало иллюзию адресного подхода, хотя на практике часто приводило к противоречиям и правовой неопределенности.

– Децентрализованное принуждение: ответственность за исполнение ограничительных мер была возложена на региональные власти и бизнес. Власти субъектов РФ вводили собственные правила, а предприниматели были вынуждены контролировать соблюдение масочного режима и наличие QR-кодов, фактически выполняя полицейские функции. Это позволило федеральному центру дистанцироваться от непопулярных мер и переложить ответственность на другие уровни власти.

Опыт пандемии демонстрирует, что современные вызовы требуют новых подходов к чрезвычайному регулированию, которые должны сочетать эффективность управления с надежными гарантиями прав граждан. Технократическая модель, продемонстрированная во время COVID-19, вероятно, станет образцом для реагирования на будущие кризисные ситуации.

На данный момент Россия проводит специальную военную операцию (СВО). Этот статус не равен военному положению, однако он формирует схожий комплекс системных вызовов, которые напрямую проверяют на прочность постсоветскую модель чрезвычайного регулирования.

Существующий правовой инструментарий предлагает либо режим чрезвычайного положения (для внутренних угроз), либо военное положение (при внешней агрессии). Однако нынешний кризис не относится полностью ни в одну из этих категорий. Как следствие, государство работает в условиях, когда чётких правовых регламентов для текущей ситуации не существует. Вместо применения единого режима ЧП власть использует набор разнородных мер, каждая из которых вводится отдельно и регулируется разными правовыми актами.

Это приводит к ситуации, когда чрезвычайные инструменты применяются точечно, без объявления общего правового режима, что создаёт сложность для единого понимания их статуса гражданами и правоприменителями. Однако если снова сравнить текущее состояние с теми, что были до, то, несмотря на затяжной характер кризиса, волнений внутри страны намного меньше во многом благодаря применению современных подходов к преподнесению информации и постепенному введению необходимых ограничений, вследствие чего общество адаптируется к новым условиям постепенно, чего, вероятно, бы не происходило при официальном объявлении ЧС.

Полное слияние чрезвычайности с повседневностью по советскому образцу точно не подходит для современной реальности, поскольку полное подчинение экономики мобилизационным задачам, особенно в мирное время, неприемлемо с точки зрения прав человека и долгосрочного развития. Также бюрократическая централизация по образцу «Особого совещания» не соответствует современным вызовам. Эта модель, при которой одно ведомство (военное) узурпировало все управленические функции, сегодня привела бы к серьёзным проблемам и потенциально тяжёлому состоянию страны в будущем.

Ключевые принципы успешной модели можно позаимствовать из опыта Государственного Комитета Обороны (ГКО), очистив их от тоталитарных установок.

Новый компактный оперативный комитет при главе государства по аналогии с ГКО, чья задача — не управлять всем, а координировать и задавать приоритеты, позволил бы объединять ключевых министров (обороны, финансов, экономики), глав силовых ведомств и ведущих технократов-практиков. Решения этого комитета по узкому кругу стратегических вопросов (логистика, оборонзаказ, критическое импортозамещение) должны иметь силу, обязательную для всех уровней власти, преодолевая межведомственные барьеры и бюрократию. Это даёт возможность быстро и точно реагировать на различные ситуации.

Отказ от идеи мобилизовать «всё и вся» однозначно уже хорошо себя проявляет в современной обстановке. Точечные мобилизационные механизмы к конкретным, стратегически важным отраслям и проектам, предоставляют им экстренное финансирование, особые регуляторные условия и защиту от бюрократии. Остальная часть экономики должна продолжать работать в максимально рыночных условиях, для сохранения гибкости. Это позволит не только выйти из состоя-

ния кризиса, но и дает возможность мягко оправиться после него.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о фундаментальной трансформации механизмов чрезвычайного правового регулирования в России на протяжении XX–XXI вв. Эволюция прошла несколько этапов: от силовой мобилизации в период Первой мировой войны, через советскую модель перманентной чрезвычайности, к формально-правовому институту в 1990–2000-е годы. Каждый из этих этапов отражал не только изменения в правовой системе, но и трансформацию самого понимания роли государства в условиях кризиса.

В XXI веке наметился переход к принципиально новой технократической

модели контроля, в рамках которого Россия отказывается от объявления формального режима чрезвычайного положения (ЧП) в пользу гибких правовых режимов. Такой подход позволяет избегать политических и экономических издержек, связанных с введением чрезвычайного положения.

Эволюция чрезвычайного регулирования в России демонстрирует движение от открытых форм принуждения к более сложным и технологичным методам управления, что требует постоянного переосмысливания традиционных правовых категорий и поиска новых подходов к защите прав граждан в условиях постоянных изменений в мире.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кондратьева А.М. чрезвычайный режим как особый административно-правовой режим // Международный научно-исследовательский журнал. 2024. № 4 (142). С. 71. DOI 10.23670/IRJ.2024.142.127.
2. Положение о местностях, объявленных на военном положении (1892 г.) // Собрание законов Российской империи. Т. 9. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/11430-4-noyabrya-postanovlenie-vtsik-i-sto-o-mestnostyah-obyavlennyh-na-voennom-polozhenii> (дата обращения: 12.12.2025)
3. Постановление ЦИК СССР от 1 декабря 1934 года «О порядке ведения дел о подготовке или совершении террористических актов». URL: <https://alexanderyakovlev.org/fond/issues-doc/1009096> (дата обращения: 12.12.2025).
4. Рулан Н. Пандемия COVID-19 и фундаментальные права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18, № 1. С. 5–22. DOI 10.12737Zjfld.2022.006.
5. Сафонов А. А. Глава 10. Государство и право России в период Первой мировой войны (1914–1917 гг.) // Публикации НИУ ВШЭ. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/j4o7r8h8s5/direct/119900709> (дата обращения: 11.12.2025).
6. Синиченко В.В. Особое совещание как институт чрезвычайного управления Российской империи в годы Первой мировой войны // Сибирский юридический вестник. 2021. № 4 (95). С. 33–40. DOI 10.26516/2071-8136.2021A33.
7. Указ Президиума Верховного Совета СССР "О военном положении" от 22 июня 1941 г. // Ведомости ВС СССР. 1941. № 29. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/131126-o-voennom-polozhenii-ukaz-ot-22-iyunya-1941-g> (дата обращения: 12.12.2025).
8. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ "О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5295/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/) (дата обращения: 12.12.2025).

## REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Kondrat'eva A.M. chrezvychajnyj rezhim kak osobyj administrativno-pravovoij rezhim // Mezhdunarodnyj nauchno-issledovatel'skij zhurnal. 2024. № 4 (142). S. 71. DOI 10.23670/IRJ.2024.142.127.

2. Polozhenie o mestnostjah, ob#javlennyh na voennom polozhenii (1892 g.) // Sobranie zakonov Rossijskoj imperii. T. 9. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/11430-4-noyabrya-postanovlenie-vtsik-i-sto-o-mestnostyah-obyavlennyh-na-voennom-polozhenii> (data obrashhenija: 12.12.2025)
3. Postanovlenie CIK SSSR ot 1 dekabrja 1934 goda «O porjadke vedenija del o podgotovke ili sovershenii terroristicheskikh aktov». URL: <https://alexanderyakovlev.org/fond/issues-doc/1009096> (data obrashhenija: 12.12.2025).
4. Rulan N. Pandemija COVID-19 i fundamental'nye prava // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i srovnitel'nogo pravovedenija. 2022. T. 18, № 1. S. 5–22. DOI 10.12737Zjfld.2022.006.
5. Safonov A. A. Glava 10. Gosudarstvo i pravo Rossii v period Pervoj mirovoj vojny (1914–1917 gg.) // Publikacii NIU VShJe. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/j4o7r8h8s5/direct/119900709> (data obrashhenija: 11.12.2025).
6. Sinichenko V.V. Osoboe soveshhanie kak institut chrezvychajnogo upravlenija Rossijskoj imperiej v gody Pervoj mirovoj vojny // Sibirskij juridicheskij vestnik. 2021. № 4 (95). S. 33–40. DOI 10.26516/2071-8136.2021A33.
7. Ukaz Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR "O voennom polozhenii" ot 22 iyunja 1941 g. // Vedomosti VS SSSR. 1941. № 29. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/131126-o-voennom-polozhenii-ukaz-ot-22-iyunya-1941-g> (data obrashhenija: 12.12.2025).
8. Federal'nyj zakon ot 21.12.1994 № 68-FZ "O zashhite naselenija i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnogo i tehnogennogo haraktera" // SPS «Konsul'tantPljus». URL:[https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5295/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/) (data obrashhenija: 12.12.2025).

*Поступила в редакцию: 14.12.2025.*

*Принята в печать: 30.01.2026.*