

## ОПЕРАТИВНЫЙ ШТАБ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ БИОЛОГИЧЕСКОЙ УГРОЗЫ

Е. С. Катинская

*Воронежский государственный университет*

## OPERATIONAL HEADQUARTERS: THE LEGAL NATURE OF THE ORGANIZATION OF ACTIVITIES AND THE PROBLEMS OF FUNCTIONING UNDER CONDITIONS OF A BIOLOGICAL THREAT

E. S. Katinskaya

*Voronezh State University*

**Аннотация:** оперативный штаб является важным элементом системы предупреждения и ликвидации кризисных ситуаций. В статье сопоставляется административная правосубъектность оперативного штаба, созданного в период установления специального режима, связанного с возникновением биологического риска и (или) биологической угрозой, с существенными признаками органа исполнительной власти в целях определения их места и роли в системе органов оперативного управления. Предложен авторский подход к пониманию данного института, основанного на выявлении правовой природы, целей создания оперштабов, принципов деятельности, анализа структуры, компетенции данного органа оперативного управления.

**Ключевые слова:** оперативный штаб, оперативное управление, биологический риск, биологическая угроза, специальное административно-правовое регулирование, специальный режим.

**Abstract:** the operational headquarters is an important element of the system for preventing and eliminating crisis situations. The article compares the administrative legal personality of the operational headquarters, created during the period of establishing a special regime associated with the occurrence of biological risk and (or) in the conditions of a biological threat, with the essential features of an executive authority in order to determine their place and role in the system of operational management bodies. The author's approach to understanding this institution, based on the identification of the legal nature, the goals of creating operational headquarters, the principles of activity, the analysis of the structure, the competence of operational administration.

**Key words:** operational headquarters, operational management, biological risk, biological threat, special administrative and legal regulation, special regime.

Кризисы и чрезвычайные ситуации становятся все более распространенными, надлежащее правовое регулирование играет важную роль в обеспечении безопасности граждан и сохранении жизненно важных объектов. Установление специального правового регулирования предполагает формирование единой государственной системы предупреждения и ликвидации кризисной ситуации. Образование опе-

ративных штабов стало неотъемлемой частью организационно-правового обеспечения административно-правовых режимов, предмет и правовая природа организации и функционирования деятельности которых не являются универсальными и вытекают из сути кризиса.

Несмотря на определенное родство целей, чрезвычайное режимное регулирование разнообразно, что обусловлено спецификацией тех ситуаций и обстоятельств, которые требуют чрезвычайного реагирования, и исключает воз-

возможность унификации регулирования<sup>1</sup>. Исходя из многогранного понимания административных режимов, тенденций появления новых ситуаций, требующих специального административного-правового регулирования, основанного не только на запретах, но и на привилегиях, льготах, преимуществах<sup>2</sup>, внимание в данной статье будет акцентировано на правовой природе организации оперативных штабов, образуемых при возникновении биологического риска и (или) в условиях биологической угрозы.

Государственная политика в области обеспечения биологической безопасности является частью системы государственного управления в сфере национальной безопасности Российской Федерации<sup>3</sup>. Особенно актуальным является сокращение угроз биобезопасности как совокупности условий и факторов биологического характера, которые могут нанести ущерб публичным и частным интересам<sup>4</sup>. Биозащита сводится к большому комплексу мероприятий, сопряженных с политикой не только в области обеспечения биологической безопасности, но и социальной, правовой.

Стандарт «хорошей администрации»<sup>5</sup> основан в том числе на принципе законности. Верховенство закона и оговорка в законе как две основные формы данного принципа государственного управления, отмеченного в немецком административном праве<sup>6</sup>, должны учитывать

<sup>1</sup> См.: Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права : монография / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. М., 2022. С. 248.

<sup>2</sup> См.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика : монография / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. 526 с.

<sup>3</sup> Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу : указ Президента РФ от 11 марта 2019 г. № 97 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 11. Ст. 1106.

<sup>4</sup> См.: Шевырев Д. Н. Биологическая безопасность : социально-правовые и терминологические характеристики // Юрист. 2020. № 4. С. 16–22.

<sup>5</sup> Гриценко Е. В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115–128.

<sup>6</sup> См.: Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного кон-

ся при построении системы органов оперативного управления. Основанность на законе, или обязательное законодательное закрепление норм, регламентирующих порядок введения специального правового режима, в частности определения системы и структуры функционирования органов и организаций в кризисных ситуациях, остается актуальным.

В целом, оперативный штаб является важным элементом системы предупреждения и ликвидации кризисных ситуаций. Однако для эффективной работы необходимо решать различные проблемы, связанные с нехваткой ресурсов, несовершенством координации и соблюдением законодательства, по этим причинам *целевой критерий* является ориентиром для структурной организации и оперативного управления силами и средствами.

Предлагаем сопоставить административную правосубъектность оперативного штаба, созданного в период установления специального режима, связанного с возникновением биологического риска и (или) биологической угрозой, с существенными признаками органа исполнительной власти<sup>7</sup> в целях определения их места и роли в системе органов оперативного управления.

*Правовая природа* оперативного штаба связана с его формированием органом управления. Учитывая чрезвычайность правового регулирования, следует исходить из компетенции, предоставленной ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>8</sup>, позволяющей Правительству учреждать совещательные органы (советы) для исследования причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий, координации деятельности органов публичной власти. Так, в период пандемии COVID-19 координационным советом по представлению Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека был создан оперативный штаб<sup>9</sup>. Задачи совета не ограничились толь-

троля (надзора) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 72–93.

<sup>7</sup> См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2016. С. 233–238.

<sup>8</sup> О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Рос. газета. 9 нояб.

<sup>9</sup> Об утверждении Порядка действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением

ко решением вопросов медицинского и санитарно-эпидемиологического характера и включили организацию межведомственного взаимодействия и в целом комплексное решение проблем в тех сферах, которые пострадали от распространения инфекции. В состав совета вошли члены оперативного штаба, комиссии по повышению устойчивости российской экономики и руководители субъектов Российской Федерации.

Оперативный штаб образуется в определенных целях и для решения соответствующих задач. Для цели предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции и принятия необходимых организационно-распорядительных мер в период чрезвычайного администрирования поручением Председателя Правительства РФ от 18 марта 2020 г. № ММ-П12-1950 «О создании ведомственных оперативных штабов в целях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции и принятия необходимых организационно-распорядительных мер»<sup>10</sup> очерчены основные задачи оперштабов: организация взаимодействия с органами и организациями, выработка предложений по проведению мероприятий, направленных на предупреждение распространения коронавирусной инфекции внутри системы федеральных органов исполнительной власти. Цели Воронежского оперштаба были прописаны конкретнее: «организация оперативного рассмотрения вопросов, связанных с санитарной охраной территории области, профилактикой возникновения среди населения случаев заболевания новой коронавирусной инфекцией, проведением комплекса мероприятий, обеспечивающих локализацию и ликвидацию очагов заболеваний, и стабилизацию санитарно-эпидемиологической обстановки в области»<sup>11</sup>.

Деятельность оперативных штабов строится в соответствии не только с общеправовыми принципами деятельности органов исполнительной власти, но и такими специальными прин-

на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний : указ Президента РФ от 4 января 2021 г. № 12 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 2 (ч. I). Ст. 379.

<sup>10</sup> URL: <https://docs.cntd.ru/document/564602173> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>11</sup> О создании оперативного штаба по координации мероприятий по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Воронежской области : распоряжение Правительства Воронежской области от 31 января 2020 г. № 98-р // URL: <https://clck.ru/am36x> (дата обращения: 05.04.2023).

ципами, как концепция обеспечения допустимого риска, профилактика возникновения чрезвычайных ситуаций, комплексный и системный подходы в управлении безопасностью, построение системы работы на правовой основе с четким разграничением обязанностей участников Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС), оперативность принятия решений и их научная обоснованность и др.

Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации»<sup>12</sup> закрепляет, что организация научной деятельности в области обеспечения биологической безопасности является одной из основных задач по обеспечению биологической безопасности. Задействование столь большого количества органов государственной власти, которые в своей структуре формируют органы оперативного управления, для обеспечения биологической безопасности настораживает. Федеральным законом о биобезопасности не определены единый координационный центр и его роль в обеспечении управления в целом<sup>13</sup>. Данная проблема напрямую связана с вопросами взаимодействия органов оперативного управления в разнообразных органах государственной власти, организациях и согласованностью принятия ими решений таким образом, чтобы исключалось дублирование системы органов управления.

Интересной является практика зарубежных стран. Так, в Административном суде Берлина предметом оспаривания стали ежедневные отчеты о ситуации с COVID-19, опубликованные Институтом Роберта Коха (далее – RKI), которые по решению суда не могут быть обжалованы в судебном порядке отдельными лицами<sup>14</sup>. RKI представляет собой независимый высший фе-

<sup>12</sup> О биологической безопасности в Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 11.03.2023).

<sup>13</sup> См.: Лисаченко А. В. Правовое обеспечение безопасности применения результатов генетических технологий как элемент государственной политики : состояние и перспективы // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 38–46.

<sup>14</sup> См.: RKI-Lageberichte: Bürger können keine Änderungen beanspruchen (nr. 45/2020). URL.: <https://www.berlin.de/gerichte/verwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.990514.php> (дата обращения: 11.02.2023).

деральный орган по инфекционным заболеваниям, который находится в прямом подчинении Федеральному министерству здравоохранения в качестве надзорного и высшего федерального органа<sup>15</sup>. Правовой статус института в основном регламентирован § 2 Закона «Об учреждениях преемственности Федерального управления здравоохранения»<sup>16</sup> и Законом «О профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями у людей». RKI консультирует органы по разработке политики, участвует в разработке профессиональных стандартов. Именно его отчеты ложатся в основу принятия управленческих решений. Можно сделать вывод, что по своей сути отчеты Института Роберта Коха – публичное экспертное заключение.

Принятие управленческих решений требует научной обоснованности применения тех или иных мер. Участие специализированных учреждений не только обоснованно, но и необходимо. Так, в Германии органы публичной администрации учитывают отчеты Института Роберта Коха, в США – Университета Джонса Хопкинса, в России – Федерального бюджетного учреждения науки «Государственный научный центр вирусологии и биотехнологии “Вектор” Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (ФБУН ГНЦ ВБ «Вектор» Роспотребнадзора) и Федерального бюджетного учреждения науки «Центральный НИИ эпидемиологии». Считаем, что в условия кризиса оценивать характер и степень угрозы должны органы, обладающие специальной компетенцией, или соответствующие научные центры.

Сама же *деятельность* оперативного штаба по своему содержанию носит управленческий, организационно-распорядительный, координационный, совещательный характер; в результате этой деятельности решаются и реализуются государственные задачи и функции в конкретный период времени на определенной территории, контролируется выполнение плана мероприятий. Функции по контролю и надзору вы-

полняют профильные органы исполнительной власти (Минздравсоцразвития, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Роскомнадзор, Росаккредитация, Росстат и др.)<sup>17</sup>, поэтому оперштабу не свойственен контрольный (надзорный) характер деятельности.

При определении перспектив совершенствования в литературе предлагается задействовать потенциал Государственного совета Российской Федерации при условии наделения его не только консультативными функциями, но и полномочиями по независимой оценке характера и степени угрозы, способной привести к развитию ЧС федерального масштаба, а также правом разработки обязательного для исполнения на федеральном и региональном уровнях перечня мероприятий, направленных на противодействие развитию ЧС, и осуществления контроля за его реализацией<sup>18</sup>. Считаем избыточным наделять Госсовет указанными полномочиями, которые дублировали бы деятельность специализирующихся органов исполнительной власти.

*Структура* оперативного штаба не подразумевает наличия подразделений. Так, по аналогии с оперативной группой регионального центра МЧС России<sup>19</sup> можно сказать, что это орган управления, предназначенный для оперативного реагирования. Несомненно, в кризисный период влияние оказывает и человеческий фактор, потенциал саморегулирования в сочетании с государственным регулированием в сферах высокого риска в разнообразных областях деятельности становится более востребованным<sup>20</sup>. А. А. Мохов и Г. И. Селезнев предлагают рассмо-

<sup>15</sup> VG Berlin, Beschluss vom 10.09.2020 – 14 L 382/20. URL: <https://openjur.de/u/2300594.html> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>16</sup> Gesetz über Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes (BGA – nachfolgegesetz – BGA – nachfg). URL: [https://www-gesetze--im--internet-de.translate.google/bga-nachfg/BJNR141610994.html?\\_x\\_tr\\_sl=auto&\\_x\\_tr\\_tl=ru&\\_x\\_tr\\_hl=ru&\\_x\\_tr\\_pto=op](https://www-gesetze--im--internet-de.translate.google/bga-nachfg/BJNR141610994.html?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=op) (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>17</sup> План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции : утв. Правительством РФ 17 марта 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>18</sup> См.: *Зенин С. С.* Нормативно-правовое обеспечение деятельности органов публичной власти в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // *Lex russica*. 2021. Т. 74, № 7. С. 73–84.

<sup>19</sup> Методические рекомендации по организации деятельности оперативных штабов ликвидации чрезвычайных ситуаций и оперативных групп территориальных органов МЧС России, местных гарнизонов пожарной охраны : утв. МЧС России 1 ноября 2013 г. № 2-4-87-34-14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.02.2023).

<sup>20</sup> См.: *Мохов А. А.* Потенциал саморегулирования в области обеспечения биологической безопасности // *Гражданское право*. 2022. № 1. С. 41–44.

треть целесообразность создания в Российской Федерации должности Уполномоченного по защите прав в сфере охраны здоровья граждан, на которого были бы возложены задачи от разрешения конфликтов до мониторинга правоприменения и выработки предложений по совершенствованию законодательства об охране здоровья граждан<sup>21</sup>. Антиковидные оперативные штабы были созданы на каждом уровне реагирования, но их субъектный состав не всегда обладал достаточной квалификацией, что могло отразиться на принятии решений или неправильном выборе методов борьбы с кризисной ситуацией.

Компетенция органов, а также порядок принятия решений определяются в положениях о них или в решениях об их образовании. В случае с Координационным советом при Правительстве РФ по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, положение утверждалось постановлением Правительства РФ. При этом, например, в вопросах противодействия терроризму законодатель четко определяет его компетенцию.

Распоряжение правительства Воронежской области от 31 января 2020 г. № 98-р<sup>22</sup> определяет лишь состав оперштаба. Стоит отметить, что такая практика не повсеместная. Например, в Орловской области постановлением правительства от 18 марта 2020 г. № 151<sup>23</sup> определяется не только состав, но и задачи, функции, порядок деятельности и принятия решений.

Оперативные штабы объединяют представителей различных служб и организаций, которые могут быть задействованы в предупреждении и

ликвидации кризисных ситуаций. Это могут быть представители правоохранительных органов, медицинских учреждений, пожарной охраны, гражданской обороны и других служб.

В условиях оперативного управления оперштаб или иной временный орган управления действует *непрерывно на определённой территории* (например, в Указе Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 – «в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе в условиях введения режима повышенной готовности, чрезвычайной ситуации»<sup>24</sup>) и *в течение определенного времени* (например, «в период действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»<sup>25</sup>). Именно пространственная и временная ограниченность является одним из признаков специального режима, продолжительность которой определяется задачами введения специального регулирования, сложностью ситуации<sup>26</sup>. Таким образом, исключается длительность функционирования оперативных штабов, поскольку экстраординарное регулирование не должно стать ординарным.

Характеризуя чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера как кризисные, стоит отметить, что система органов управления РСЧС на объектовом уровне, рекомендованная МЧС России, включает руководителя объекта, комиссию по чрезвычайным ситуациям и штаб по делам ГО и ЧС, который является посто-

<sup>21</sup> См.: Мохов А. А., Селезнев Г. И. Институт Уполномоченного по защите прав в сфере охраны здоровья граждан // Юрист. 2020. № 10. С. 68–74.

<sup>22</sup> О создании оперативного штаба по координации мероприятий по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Воронежской области : распоряжение правительства Воронежской области от 31 января 2020 г. № 98-р. URL: <https://clck.ru/am36x> (дата обращения: 18.02.2023).

<sup>23</sup> О создании регионального оперативного штаба по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Орловской области : постановление правительства Орловской области от 18 марта 2020 г. № 151 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5700202003200010?index=6&rangeSize=1> (дата обращения: 18.02.2023).

<sup>24</sup> О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) : указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.

<sup>25</sup> Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) : указ Президента РФ от 11 мая 2020 г. № 316. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.04.2023).

<sup>26</sup> См.: Специальные административно-правовые режимы : учеб. пособие / под ред. С. А. Старостина. М., 2021. С. 15.

янно действующим органом управления<sup>27</sup>. И здесь, конечно, стоит отметить, что в случае с МЧС речь идет о специальной службе, которая непрерывно предотвращает различные аварии, поэтому и штаб является постоянно действующим в отличие от оперативного штаба, функционировавшего в условиях биологической угрозы, например, распространения новой коронавирусной инфекции.

Решение является итоговым актом заседания оперативного штаба. В Воронежской области решения утверждаются губернатором и публикуются на официальном сайте Правительства Воронежской области. Однако порядок принятия таких актов, их действие и оспаривание в законодательстве не закреплены.

Анализ решений воронежского оперштаба<sup>28</sup> показывает, что в большинстве из них содержатся поручения, т. е. прямые указания по осуществлению управленческих действий для руководителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации, отраслевых исполнительных органов, подчиненных им учреждений и организаций (например, о подготовке и принятии нормативных правовых актов, принятии определенных мер, выделении из бюджета денежных средств, предоставлении помещений и т. д.). Учитывая, что оперативный штаб был призван координировать мероприятия по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, нельзя не отметить его ключевую роль в принятии решений о введении коронавирусных ограничений. Однако ограничения вводятся только с момента издания соответствующего нормативного акта, например указа высшего должностного лица субъекта РФ.

Как указывал Верховный Суд РФ в Обзоре по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер

<sup>27</sup> См.: Жеребцов А. Н., Менкенов А. В., Ротко С. В., Тимошенко Д. А. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.02.2023).

<sup>28</sup> Решения заседаний оперативного штаба по координации мероприятий по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Воронежской области // Официальный портал органов власти. URL: <https://www.govrnru/1502> (дата обращения: 18.02.2023).

по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 21 апреля 2020 г.<sup>29</sup>, органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут принимать в развитие положений Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» нормативно-правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера.

Отмечается недостаточная эффективность Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации»<sup>30</sup> с точки зрения действительной, практической, немедленной и эффективной реакции на решение комплекса проблем обеспечения биологической безопасности. Обсуждая проект данного акта, В. Б. Агафонов и Н. Г. Жаворонкова отмечали отсутствие порядка информирования, раскрытия информации, которая бы максимально доступно излагала проблемы и пути преодоления кризисной ситуации<sup>31</sup>. Интересным представляется следующий пример. В 2021 г. на территории Воронежской области действовал режим нерабочих дней и до 7 ноября включительно была запрещена деятельность объектов розничной торговли, организаций общественного питания. Оперштабом принято решение не возобновлять их работу, однако в указ губернатора Воронежской области соответствующие изменения не были внесены. В сложившейся ситуации торговые центры и организации общественного питания возобнови-

<sup>29</sup> Об утверждении Порядка действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний : указ Президента РФ от 4 января 2021 г. № 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.02.2023).

<sup>30</sup> О биологической безопасности в Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>31</sup> См.: Агафонов В. Б., Жаворонкова Н. Г. Теоретико-правовые проблемы обеспечения биологической безопасности Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 4. С. 187–194.

ли работу, несмотря на решение оперштаба<sup>32</sup>. Несогласованность действий правительства Воронежской области и оперативного штаба привела к правовой неопределенности и нарушению координации мероприятий по предупреждению коронавирусной инфекции. Но с точки зрения действующего законодательства никаких препятствий для возобновления деятельности не существовало, потому что решение оперштаба не является нормативно-правовым актом.

Стоит отметить, что Указ Президента РФ от 4 января 2021 г. № 12 содержит положение о том, что Правительство РФ принимает решение на основании *представления* оперативного штаба, которое является еще одной формой принятия решений рекомендательного характера.

Может ли быть решение федерального (или регионального) оперштаба предметом самостоятельного оспаривания по гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ? Скорее, нет, поскольку мы не можем утверждать, что оперштаб является иным органом (или организацией), наделенным отдельными государственными или иными публичными полномочиями, поскольку его решения ложатся в основу понятия управленческих решений. Например, в Москве действовали штаб по мероприятиям по предупреждению завоза и распространения инфекции, вызванной коронавирусом 2019-nCoV, оперативный штаб по контролю и мониторингу ситуации с коронавирусом, оперативный штаб по экономическим вопросам, однако решения принимались указами мэра Москвы<sup>33</sup>, в Воронежской области такие решения оперативного штаба утверждаются губернатором.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>34</sup> поясняет, что при рассмотрении вопроса

<sup>32</sup> См.: Нерасторопность властей позволила воронежским ТЦ открыться в локдаун // Вести.Воронеж. URL: <https://vestivrn.ru/news/2021/11/10/nerastoropnost-vlastei-pozvolila-voronezhskim-tc-otkrytsya-v-lokdaun/> (дата обращения: 18.02.2023).

<sup>33</sup> О введении режима повышенной готовности : указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 14.

<sup>34</sup> О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроиз-

водства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.02.2023).

об оспаривании в судебном порядке документа судам следует анализировать его содержание. Полагаем, что оспариваться будет не сам документ (решение оперштаба), а решение, которое основано на зафиксированных в документе обстоятельствах.

Как любой орган исполнительной власти, так и оперативные штабы, созданные на каждом уровне функционирования РСЧС, имеют свое наименование (на федеральном – *оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации*, на региональном – *оперативный штаб по координации мероприятий по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (например, на территории Воронежской области)*, на муниципальном – *оперативный штаб по координации мероприятий по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции Россосанского муниципального района Воронежской области*, на объектовом – *оперативный штаб по предупреждению распространения коронавирусной инфекции Воронежского государственного университета*<sup>35</sup>).

На официальном сайте Правительства РФ (government.ru) оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации размещен в разделе «Координационные и совещательные органы». Однако стоит отметить, что п. 72 Постановления Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»<sup>36</sup> именуется координационные органы комиссиями или организацион-

водства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.02.2023).

<sup>35</sup> О формировании оперативного штаба по предупреждению распространения коронавирусной инфекции : приказ ректора ВГУ № 0244 от 26 марта 2020 г. URL: [https://www.vsu.ru/ru/arti-virus/docs/pr\\_0244-20.pdf](https://www.vsu.ru/ru/arti-virus/docs/pr_0244-20.pdf) (дата обращения: 05.04.2023).

<sup>36</sup> О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260, с изм. и доп. на 30 июня 2022 г. // Рос. газета. 8 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. Москва. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202206300018>.

ными комитетами, которые образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач, а совещательные органы – советами, которые образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

Также оперштаб, в отличие от органа исполнительной власти, не является юридическим лицом, не имеет гербовую печать, не может вступать в гражданско-правовые отношения. Федеральным бюджетом не предусмотрено отдельной статьи расходов на обеспечение функционирования оперативных штабов, как это сделано в отношении Аппарата Правительства РФ, в структуру которого оперативный штаб не входит.

Федеральными законами и законами субъектов РФ не предусмотрена ответственность лиц, входящих в состав оперативных штабов, за принятие управленческих решений, что обусловливается широкой дискрецией.

Оперативный штаб, образуемый при возникновении биологического риска и (или) в условиях биологической угрозы, предлагаем определять как временный нештатный орган оперативного управления, созданный на определенном уровне реагирования в целях предупреждения и (или) в условиях биологической угрозы для принятия необходимых организационно-распорядительных, координационных, совещательных и рекомендательных мер в период чрезвычайного администрирования.

Затруднения функционирования оперативных штабов обусловлены и такими причинами, как отсутствие четких правил и процедур его работы, которые могут привести к нерациональному использованию ресурсов и неправильному распределению обязанностей между участниками; недостаточность квалификации участников; отсутствие четкой системы управления и контроля за деятельностью оперативных штабов.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что в кризисных ситуациях трансформируется система государственного управления, расширяется использование усмотрения. В этом контексте «умное регулирование» как совокупность механизмов и институтов, обеспечивающих качество обратных связей агентов нормотворчества и объектов регулирования<sup>37</sup>, сочетающее в

себе меньшее, но лучшее управление, является наиболее результативным. Для сохранения доверия социума необходимо более осторожно подходить к решению возникающих проблем в сфере обеспечения биологической безопасности<sup>38</sup>. Приоритетной проблемой исследования эффективности устанавливаемых административно-правовых режимов можно назвать законность<sup>39</sup>, необходимость в соотношении принципов законности и эффективности в деятельности оперативных штабов, соразмерности их решений.

### Библиографический список

Агафонов В. Б., Жаворонкова Н. Г. Теоретико-правовые проблемы обеспечения биологической безопасности Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 4. С. 187–194.

Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.]; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М.: Контракт, 2017. 526 с.

Гриценко Е. В. Европейская доктрина надлежщего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115–128.

Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (постатейный) / А. Н. Жеребцов, А. В. Менкенов, С. В. Ротко, Д. А. Тимошенко. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Зенин С. С. Нормативно-правовое обеспечение деятельности органов публичной власти в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Lex russica. 2021. Т. 74, № 7. С. 73–84.

Купряшин Г. Л., Сарычева Н. Н. Концепция «умного регулирования»: зарубежный опыт и возможность его применения в государственном управлении России // Вестник МГУ. Серия 21: Управление (государство и общество). 2013. № 2. С. 5.

его применения в государственном управлении России // Вестник МГУ. Серия 21: Управление (государство и общество). 2013. № 2. С. 5.

<sup>38</sup> См.: Пекшев А. В. Доверие как категория биоэтики и ее значение в системе обеспечения биобезопасности // Юрист. 2020. № 12. С. 21–26.

<sup>39</sup> См.: Мартынов А. В. Рецензия на монографию «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика» (отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. 528 с.) // Журнал российского права. 2017. № 11 (251). С. 158–162.

<sup>37</sup> См.: Купряшин Г. Л., Сарычева Н. Н. Концепция «умного регулирования»: зарубежный опыт и возможность



Лисаченко А. В. Правовое обеспечение безопасности применения результатов генетических технологий как элемент государственной политики : состояние и перспективы // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 38–46.

Мартынов А. В. Рецензия на монографию «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика» (отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. 528 с.) // Журнал российского права. 2017. № 11 (251). С. 158–162.

Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 2 (49). С. 72–93.

Мохов А. А. Потенциал саморегулирования в области обеспечения биологической безопасности // Гражданское право. 2022. № 1. С. 41–44.

Мохов А. А., Селезнев Г. И. Институт Уполномоченного по защите прав в сфере охраны здоровья граждан // Юрист. 2020. № 10. С. 68–74.

Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. С. 233–238.

Пекшев А. В. Доверие как категория биоэтики и ее значение в системе обеспечения биобезопасности // Юрист. 2020. № 12. С. 21–26.

Специальные административно-правовые режимы : учеб. пособие / под ред. С. А. Старостина. М., 2021. С. 15.

Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. Т. VIII : Административное право в системе современного российского права : монография / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. М. : Юрлитинформ, 2022. 736 с.

Шевырев Д. Н. Биологическая безопасность : социально-правовые и терминологические характеристики // Юрист. 2020. № 4. С. 16–22.

## References

Agafonov V. B., Zhavoronkova N. G. Theoretical and legal problems of ensuring the biological safety of the Russian Federation // Actual problems of Russian law. 2020. No. 4. P. 187–194.

Administrative and legal regimes in public administration in the Russian Federation: theory and modern practice: monograph / E. S. Boltanova, A. A. Zdorovtseva, O. A. Zolotova et al. ; A. F. Nozdrachev (ed.). Moscow : Kontrakt, 2017. 526 p.

Gritsenko E. V. The European doctrine of good public administration and the prospects for its perception

in Russian law // Comparative constitutional review. 2013. No. 2. P. 115–128.

Commentary to the Federal Law of December 21, 1994 No. 68-FZ «On the protection of the population and territories from natural and man-made emergencies» (item-by-article) / A. N. Zherebtsov, A. V. Menkenov, S. V. Rotko, D. A. Timoshenko. Access from the Consultant Plus legal reference system.

Zenin S. S. Regulatory support for the activities of public authorities in the context of a pandemic of a new coronavirus infection (COVID-19) // Lex russica. 2021. Vol. 74, no. 7. P. 73–84.

Kupryashin G. L., Sarycheva N. N. The concept of «smart regulation»: foreign experience and the possibility of its application in public administration in Russia // Bulletin of Moscow State University Series 21. Management (state and society). 2013. No. 2. P. 5.

Lisachenko A. V. Legal support for the security of applying the results of genetic technologies as an element of state policy: state and prospects // Russian Journal of Law. 2020. No. 6. P. 38–46.

Martynov A. V. Review of the monograph «Administrative and legal regimes in public administration in the Russian Federation: theory and modern practice» (ed. A. F. Nozdrachev. M., 2017. 528 p.) // Journal of Russian Law. 2017. № 11 (251). P. 158–162.

Mitskevich L. A., Vasilyeva A. F. Principles of «good administration» in the sphere of state control (supervision) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. No. 2 (49). P. 72–93.

Mokhov A. A. The potential of self-regulation in the field of ensuring biological safety // Civil Law. 2022. No. 1. P. 41–44.

Mokhov A. A., Seleznev G. I. Institute of the Commissioner for the Protection of Rights in the Sphere of Health Protection of Citizens // Lawyer. 2020. No. 10. P. 68–74.

General administrative law: textbook: in 2 hours / Yu. N. Starilov (ed.). Voronezh : VSU Publishing House, 2016. P. 233–238.

Pekshev A. V. Trust as a category of bioethics and its significance in the biosafety system // Lawyer. 2020. No. 12. P. 21–26.

Special administrative and legal regimes : textbook / S. A. Starostin (ed.). Moscow, 2021. 200 p.

Formation and development of branches of law in the historical and modern legal reality of Russia. In 12 vols. T. VIII. Administrative law in the system of modern Russian law: monograph / R. L. Khachaturov, A. P. Shergin (eds.). Moscow : Yurlitinform, 2022. 736 p.

Shevyrev D. N. Biological safety: socio-legal and terminological characteristics // Lawyer. 2020. No. 4. P. 16–22.

**Е. С. Катинская**

Оперативный штаб: правовая природа организации деятельности и проблемы функционирования...

---

Воронежский государственный университет  
**Катинская Е. С.**, преподаватель кафедры ад-  
министративного и административного процессу-  
ального права

E-mail: es-katinskaya@yandex.ru

*Поступила в редакцию: 10.04.2023*

**Для цитирования:**

*Катинская Е. С.* Оперативный штаб: правовая природа организации деятельности и проблемы функционирования в условиях биологической угрозы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 173–182. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/173-182>

Voronezh State University  
**Katinskaya E. S.**, Lecturer of the Administrative  
and Administrative Procedural Law Department  
E-mail: es-katinskaya@yandex.ru

*Received: 10.04.2023*

**For citation:**

*Katinskaya E. S.* Operational headquarters: the legal nature of the organization of activities and the problems of functioning under conditions of a biological threat // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 173–182. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/173-182>