

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.143.10.083-089

М. Н. Шалберкина*

Правовые проблемы разработки и внедрения механизмов защиты конституционных прав граждан в условиях пандемии COVID-19

Аннотация. Статья посвящена исследованию отдельных правовых проблем, связанных с разработкой и внедрением механизмов защиты конституционных прав граждан в условиях пандемии COVID-19 с целью недопущения ее распространения на территории Российской Федерации и предотвращения последствий. Пандемия COVID-19 внесла серьезные коррективы в должное устройство государства и общества. Автором отмечается, что конституционные правоотношения в столь непростой период вынуждены пройти процедуру испытания на прочность, причем сквозь призму защиты конституционных прав одних за счет самоограничения других. Исследуется проблематика внедрения механизмов «спящего законодательства». Обращается внимание на применение децентрализованного подхода к инструментарию правовой системы федеративного государства. Делается акцент на том, что на федеральном уровне режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации не вводились. Подчеркивается неоднозначность суждений и правовых взглядов в отношении правомерности внедрения режима повышенной готовности в условиях современной действительности и правовой реальности.

Ключевые слова: конституционные права граждан; защита жизни и здоровья граждан; национальная безопасность; социальная политика; пандемия COVID-19; режим повышенной готовности; режим чрезвычайной ситуации; чрезвычайные обстоятельства; экстраординарность; самоизоляция; самоограничение.

Для цитирования: Шалберкина М. Н. Правовые проблемы разработки и внедрения механизмов защиты конституционных прав граждан в условиях пандемии COVID-19 // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 10. — С. 83–89. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.143.10.083-089.

Legal problems of Development and Implementation of Mechanisms for the Protection of Constitutional Rights of Citizens in the Context of the COVID-19 Pandemic

Marina N. Shalberkina, Post Graduate Student, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
mnshalberkina@msal.ru

Abstract. The paper is devoted to the study of certain legal problems related to the development and implementation of mechanisms for the protection of constitutional rights of citizens in the context of the COVID-19 pandemic in order to prevent its spread on the territory of the Russian Federation and prevent the consequences. The COVID-19 pandemic has made serious adjustments to the proper organization of the state and society. The

© Шалберкина М. Н., 2022

* Шалберкина Марина Николаевна, соискатель кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
mnshalberkina@msal.ru

author notes that constitutional legal relations in such a difficult period are forced to undergo a test of strength, and through the prism of protecting some constitutional rights at the expense of self-restraint of others. The paper investigates problems of implementing the mechanisms of «dormant legislation». Attention is drawn to the application of a decentralized approach to the tools of the legal system of a federal state. The emphasis is placed on the fact that at the federal level, high-alert and emergency regimes have not been introduced. The paper emphasizes ambiguity of judgments and legal views regarding the legality of the introduction of a high-alert regime in the conditions of modern reality and legal reality.

Keywords: constitutional rights of citizens; protection of life and health of citizens; national security; social policy; COVID-19 pandemic; high alert mode; emergency mode; extraordinary circumstances; extraordinary; self-isolation; self-restraint.

Cite as: Shalberkina MN. Pravovye problemy razrabotki i vnedreniya mekhanizmov zashchity konstitutsionnykh prav grazhdan v usloviyakh pandemii COVID-19 [Legal problems of Development and Implementation of Mechanisms for the Protection of Constitutional Rights of Citizens in the Context of the COVID-19 Pandemic]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(10):83-89. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.143.10.083-089. (In Russ., abstract in Eng.).

Пандемия COVID-19 внесла серьезные коррективы в должное устройство государства и общества. Ее уроки продемонстрировали, насколько хрупким становится мировое сообщество перед лицом вызовов внешней среды.

Всемирная организация здравоохранения 11 марта 2020 г. объявила инфекционное заболевание, вызываемое вирусом SARS-CoV-2, пандемией¹. Беспрецедентные по своему масштабу события надвигающейся угрозы правам человека во всем мире обязали Верховного комиссара Организации Объединенных Наций обратиться к странам-участникам с целью принятия последними срочных всесторонних действий, по его мнению, «чтобы коронавирусная инфекция COVID-19 не привела к еще более масштабному неравенству на фоне страданий большого количества людей»².

В нашей стране начало 2020 г. связывалось с запланированными к реализации политическими преобразованиями, объявленными во время оглашения Послания Президента Федеральному

Собранию³ и в официальной законодательной инициативе Президента РФ по внесению изменений в Конституцию Российской Федерации. Вскоре стало очевидным, что в намеченные сроки задуманным законодательным инициативам не удастся свершиться. Перед лицом фактической угрозы руководство нашего государства в срочном порядке обращается к решению вопросов национальной безопасности, приоритетными направлениями которой на современном этапе в пп. 1 п. 25 разд. III Стратегии национальной безопасности в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400⁴, определены сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан.

В юридической литературе справедливо отмечается, что «каждый факт реализации вызовов и современных угроз дает толчок правотворческому процессу»⁵. В такой момент сфера правового регулирования становится действительно достаточно подвижной, этого требует текущее состояние общественных отношений,

¹ ВОЗ объявила о пандемии коронавируса // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/society/11/03/2020/https://www.interfax.ru/russia/709883> (дата обращения: 29.07.2022).

² URL: <https://www.un.org/ru/coronavirus/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis> (дата обращения: 29.07.2022).

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета. 2020. № 7.

⁴ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

⁵ Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 573.

вернее, те сложившиеся чрезвычайные или близкие к ним обстоятельства. В этом случае при поиске подходящих средств правового воздействия на общественные отношения не стоит переступать границ дозволенного, определенных нормой права, и преподносить законность используемых правовых средств сквозь призму неправовых, квазиправовых регуляторов. Признание нашей страны в качестве социального государства, согласно ст. 7 Конституции, в которой основными целями социальной политики являются защита здоровья людей и создание условий для их достойной жизни, побудило руководство нашего государства перейти к разработке и внедрению системы мер, отвечающих реалиям времени, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации. В юридической литературе отмечается, что «с точки зрения реализации института конституционных прав и свобод человека это выглядело как усиление гарантий на охрану жизни и здоровья, отчасти в ущерб другим конституционным правам и свободам»⁶. Конституционные правоотношения в столь сложный период первыми подверглись испытанию на прочность, причем сквозь призму защиты одних конституционных прав и вынужденного самоограничения других.

Приверженность многих современных государств к переходу от стандартизированных мер защиты прав граждан к экстраординарным не является новеллой для мировой и отечественной практики. Достаточно вспомнить 2015 г., когда в результате распространения лихорадки Эбола ВОЗ предлагалось провести массовую иммунизацию населения. В России к введению режима чрезвычайной ситуации в 2006 и 2013 гг. на территории отдельных субъектов Федерации привела вспышка сибирской

язвы. Безусловно, такого рода нестандартные ситуации порождают не только дестабилизацию обстановки в обществе, но и отклонение от устроенного демократического правопорядка, в котором отдельные права человека лишаются функции выполнения всеобщего универсума. Не рассматривая в качестве потенциальной возможности введение чрезвычайного положения на территории РФ и в отдельных его местностях, правовая регламентация которого определена ч. 56 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁷, руководство нашего государства принимает решение об использовании приемлемого для подобного вида отношений инструментария, в частности норм Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее — Закон № 68-ФЗ)⁸, внеся в него соответствующие изменения Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»⁹, и Федерального закона от 30.03.1999 № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹⁰. Первый из вышеупомянутых нормативных правовых актов предоставляет правовую возможность для введения режимов повышенной готовности и чрезвычайного положения. Отметим, что на федеральном уровне режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации не вводились. В правовой среде выбранные правовые средства, направленные на обеспечение защиты жизни и здоровья граждан, часто подвергаются критике, имеющей вполне логичное обоснование. Так, П. А. Астафичев пишет, что в условиях, когда

⁶ Латыпова Н. С. Проблемы защиты прав человека в условиях пандемии (на примере США) // Современное общество и право. 2020. № 2. С. 60–70 ; Лунгу Е. В. Пандемия COVID-19. Новый вызов конституционным отношениям // Правоприменение. 2020. № 4 (3). С. 69–75. URL: [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4\(3\)](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(3)).

⁷ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁸ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁹ СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2028.

¹⁰ СПС «КонсультантПлюс».

ВОЗ присвоила эпидемиологической ситуации уровень международной опасности, объявила чрезвычайную ситуацию международного значения, ссылка на положения Закона № 68-ФЗ едва ли уместна¹¹. Приведенная точка зрения имеет право на существование. Стоит только помнить, что при выборе пути к действию считается необходимостью соблюдение не только общих тенденций, но и учет фактических обстоятельств распространения пандемии COVID-19 на территории России.

Мерой защиты жизни и здоровья граждан перед лицом угрозы распространения COVID-19 стало принятое Президентом РФ решение о введении режима повышенной готовности для органов управления¹², а также осуществление комплекса ограничительных мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения¹³. В российском обществе это не было воспринято однозначно. Поставленные вопросы не преследовали цели оспорить законность введения режима повышенной готовности органов государственной власти, вызвала недоумение сама процедура принятия решения о его установлении высшими должностными лицами субъектов Федерации и главами муниципальных образований в соответствии с нормами Закона № 68-ФЗ в ред. Закона № 98-ФЗ. По смыслу ст. 55 и 56 Конституции право на ограничение конституционных прав и свобод принадлежит федеральному законодателю, который в порядке делегирования имеет

право предоставлять законодательным органам государственной власти субъектов Федерации и представительным органам муниципальных образований право ограничивать права граждан. Основными задачами исполнительной власти являются исполнение законов, управление государственными делами, использование возможностей для этих целей в качестве оперативных действий и управления. Вторжение органов исполнительной власти в сферу законодательного регулирования в обход воли народного представительства противоречит здравому смыслу. Конституционным Судом РФ обозначенная позиция в принятом им постановлении от 16.11.2021 № 49-П¹⁴ не была поддержана в полной мере.

В соответствии с нормами Закона № 68-ФЗ режим повышенной готовности и чрезвычайной ситуации вводится с целью защиты населения и территорий от чрезвычайной ситуации. Различия режимов между собой в том, что первый вводится при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации, последний — при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации. Два года спустя трудно оценить меры правового воздействия, примененные в качестве борьбы с COVID, а также подсчитать случаи заболевших в субъектах Федерации для решения вопроса о целесообразности введения того или иного административно-правового режима в федеративном государстве.

Анализируя работы административистов¹⁵, следует предположить, что режим повышенной

¹¹ Астафичев П. А. Проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19 // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 1 (89). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-konstitutsionnyh-prav-i-svobod-cheloveka-i-grazhdanina-v-usloviyah-pandemii-covid-19> (дата обращения: 11.08.2022).

¹² Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.

¹³ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18.03.2020 № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2021 № 49-П «По делу о проверке конституционности статьи 42 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 34 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина Н. Е. Акимова» // СЗ РФ. 2021. № 48. Ст. 8141.

¹⁵ См.: Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72–81; Калина Е. С.

готовности является вторичным по отношению к общему режиму чрезвычайной ситуации. Оба они носят экстраординарный характер и направлены на достижение общей цели — обеспечение конституционной безопасности прав граждан. Проявляется их экстраординарность в следующем: наделение чрезвычайными полномочиями отдельных органов управления, создание различных центров управления и введение особых форм управления соответствующими территориями, что следует из норм Закона № 68-ФЗ. Несмотря на широкую публичную огласку используемых самостоятельных комплексов защиты жизни и здоровья граждан и их подвижность (только в период пандемии их было принято свыше 250), согласимся с мнением С. М. Зырянова, что при исследовании режимов речь идет о «спящем» законодательстве — правовых нормах, которые в обычных условиях не действуют, а включаются при возникновении предусмотренных законодательством оснований — экстраординарных ситуаций разного рода¹⁶. Примечательно, что экстраординарные обстоятельства пандемии COVID-19 способствовали использованию инструментария правовой системы федеративного государства в полной мере. Осознанная необходимость выработки индивидуальных подходов к предотвращению и противодействию распространению новой коронавирусной инфекции в субъектах Федерации способствовала выстраиванию определенного оркестра отличных ограничительных правозащитных мер, столь гармонично вписавшихся в ритм современных реалий. Так, например, ограничительные меры были введены Указом Мэра г. Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»¹⁷, которым в целях обеспечения защиты жизни и здоровья граждан и недопущения распространения

заболевания, вызванного вирусом SARS-CoV-2, были предприняты меры введения различных режимов: режима изоляции на дому (п. 9.1.3 при наличии постановления руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека — Главного государственного санитарного врача Российской Федерации, санитарных врачей — о нахождении в режиме изоляции на дому); режима самоизоляции граждан (п. 10.1 для граждан в возрасте старше 65 лет, а также граждан, имеющих заболевания, перечень которых устанавливался приложением к настоящему Указу Мэра г. Москвы № 12-УМ). Режим повышенной готовности был введен постановлением губернатора Тверской области от 17.03.2020 № 16-пг «О введении режима повышенной готовности на территории Тверской области»¹⁸, в п. 2 которого сказано, что распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) является в сложившихся условиях чрезвычайным и непредотвратимым обстоятельством, повлекшим введение режима повышенной готовности, который является обстоятельством непреодолимой силы. Причем данная ситуация признана обстоятельством непреодолимой силы в более чем 40 субъектах Федерации¹⁹. Режим повышенной готовности введен постановлением Правительства Калининградской области от 16.03.2020 № 134 «О введении на территории Калининградской области режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Калининградской области и некоторых мерах по предотвращению распространения в Калининградской области новой коронавирусной инфекции»²⁰. Наименование данного документа с максимальной точностью передает

О «чрезвычайном праве» и праве чрезвычайной ситуации // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 40–44.

¹⁶ Зырянов С. М. Указ. соч. С. 76.

¹⁷ Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 14. 10.03.2020.

¹⁸ URL: <https://rg.ru/documents/2020/03/19/tver-post16-reg-dok.html>.

¹⁹ Коронавирус (COVID-19). Введение режима повышенной готовности в субъектах Российской Федерации. Признание форс-мажором : справочная информация // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3900202003160001>.

цели введения режима повышенной готовности, обусловленные возникшей осознанной необходимостью. В данном постановлении в числе мер, принимаемых в Калининградской области, применялись: изоляция в домашних условиях или условиях обсерватора (в течение 14 дней со дня возвращения в Российскую Федерацию) и самоизоляция по месту проживания для граждан старше 65 лет и имеющих заболевания. В ряде субъектов РФ с целью предупреждения распространения COVID-19 были установлены пропускные режимы (например, в г. Москве, Московской и Тверской областях, Республике Карелия, Приморском крае и пр.). Стоит подчеркнуть, что приведенные в настоящей статье отдельные меры защиты жизни и здоровья граждан, по сути, сводимые лишь к исключению контактов между людьми в целях недопущения заражения, лишили граждан элементарных условий частной жизни. К сожалению, претворение подобных нормативных предписаний в жизнь создало огромную правовую проблему. Количество дел в судах по оспариванию административных распоряжений высших должностных лиц субъектов РФ зашкаливает, причем, как правило, в каждом из субъектов Федерации складывается своя судебная практика.

Представленные к размышлению суждения позволяют заключить, что вводимые меры ограничительного характера, характеризуются вынужденностью и неизбежностью введения, в то же время явились рычагами сдерживания более пагубных последствий. В таких условиях неизвестности нависшей опасности граждане нашего государства должны были осознанно подходить к пониманию происходящего, следовать административным указаниям и быть готовыми к ответственности, тем более что высшим судебным органом конституционного контроля Конституционным Судом РФ соответствующие правовые позиции, касающиеся правомерности ограничения прав, уже сформированы²¹.

В заключение хочется привести высказывание Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина, которое как ничто другое отражает современную правовую действительность: «Очевидно, постковидный мир уже не будет прежним. Но каким он будет? И какими будут право и государство? Государство и общество вынуждены адаптироваться к новой реальности, что потребует существенной корректировки и трансформации системы правового регулирования»²².

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Астафичев П. А. Проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19 // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2021. — № 1 (89). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-konstitutsionnyh-prav-i-svobod-cheloveka-i-grazhdanina-v-usloviyah-pandemii-covid-19> (дата обращения: 11.08.2022).
2. Зорькин В. Д. Конституционный Суд на рубеже четвертого десятилетия // Российская газета. Федеральный выпуск. — 28.10.2021. — № 8598. — URL: <https://rg.ru/2021/10/27/konstitucionnyj-sud-na-rubezhe-chetvertogo-desiatiletiia.html> (дата обращения: 11.08.2022).
3. Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. — 2016. — № 4. — С. 72–81.
4. Калина Е. С. О «чрезвычайном праве» и праве чрезвычайной ситуации // Административное право и процесс. — 2013. — № 10. — С. 40–44.

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2021 № 49-П.

²² Зорькин В. Д. Конституционный Суд на рубеже четвертого десятилетия // Российская газета. Федеральный выпуск. 28.10.2021. № 8598. URL: <https://rg.ru/2021/10/27/konstitucionnyj-sud-na-rubezhe-chetvertogo-desiatiletiia.html>.

5. Латыпова Н. С. Проблемы защиты прав человека в условиях пандемии (на примере США) // Современное общество и право. — 2020. — № 2. — С. 60–70.
6. Лунгу Е. В. Пандемия COVID-19. Новый вызов конституционным отношениям. Правоприменение. — 2020. — № 4 (3). — С. 69–75. — URL: [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4\(3\)](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(3)) (дата обращения: 11.08.2022).

Материал поступил в редакцию 1 сентября 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Astafichev P. A. Problemy realizatsii konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v usloviyakh pandemii COVID-19 // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. — 2021. — № 1 (89). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-konstitutsionnyh-prav-i-svobod-cheloveka-i-grazhdanina-v-usloviyah-pandemii-covid-19> (data obrashcheniya: 11.08.2022).
2. Zorkin V. D. Konstitutsionnyy Sud na rubezhe chetvertogo desyatiletiya // Rossiyskaya gazeta. Federalnyy vypusk. — 28.10.2021. — № 8598. — URL: <https://rg.ru/2021/10/27/konstitucionnyj-sud-na-rubezhe-chetvertogo-desyatiletiia.html> (data obrashcheniya: 11.08.2022).
3. Zyryanov S. M. Ekstraordinarnye (spetsialnye) administrativno-pravovye rezhimy: ponyatie i obosnovanie neobkhodimosti vvedeniya // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2016. — № 4. — С. 72–81.
4. Kalina E. S. O «chrezvychaynom prave» i prave chrezvychaynoy situatsii // Administrativnoe pravo i protsess. — 2013. — № 10. — С. 40–44.
5. Latypova N. S. Problemy zashchity prav cheloveka v usloviyakh pandemii (na primere SShA) // Sovremennoe obshchestvo i pravo. — 2020. — № 2. — С. 60–70.
6. Lungu E. V. Pandemiya COVID-19. Novyy vyzov konstitutsionnym otnosheniyam. Pravoprimenenie. — 2020. — № 4 (3). — С. 69–75. — URL: [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4\(3\)](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(3)) (data obrashcheniya: 11.08.2022).