

Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о правовых основаниях введения ограничительных мер в целях защиты населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Выполняя предписания, содержащиеся в указах Президента РФ, высшие должностные лица субъектов РФ оформили решения о введении режима повышенной готовности, в том числе установили запреты на осуществление отдельных видов экономической деятельности, свободное передвижение граждан и транспортных средств, проведение массовых мероприятий. Несмотря на принятие соответствующих изменений, федеральное законодательство в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций, а также иные федеральные законы не определили условия, сроки и объем возможных ограничений, в связи с чем реализация конституционных прав человека и гражданина была поставлена в зависимость от содержания подзаконных актов. Анализ ст. 55 и 56 Конституции РФ позволяет сформулировать основные требования к системе ограничительных мер по борьбе с распространением инфекции и выявить ее недостатки.

Ключевые слова: повышенная готовность; ограничения прав; чрезвычайная ситуация; коронавирусная инфекция; пандемия; чрезвычайное положение; свобода передвижения; конституция; разграничение полномочий; подзаконные акты.

Для цитирования: Дорошенко Е. Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 12. — С. 48–56. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.048-056.

Constitutional Law Foundations for the Restriction of Human Rights in Connection with the New COVID-19 Pandemic

Egor N. Doroshenko, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
endoroshenko@msal.ru

Abstract. The paper investigates the issue of legal grounds for introducing restrictive measures in order to protect the population in the territory of the Russian Federation in connection with the spread of a new coronavirus infection. Complying with the requirements contained in the decrees of the President of the Russian Federation, the highest officials of the constituent entities of the Russian Federation have issued decisions on the introduction of the high-alert regime, including prohibitions on implementation of certain economic activities, free movement

© Дорошенко Е. Н., 2020

* *Дорошенко Егор Николаевич*, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
endoroshenko@msal.ru

of citizens and vehicles, mass events. Despite the adoption of relevant amendments, federal legislation in the field of protection of the population from emergencies, as well as other federal laws have not defined conditions, terms and the scope of possible limitations. Therefore, the implementation of constitutional human and civil rights was subject to the content of the by-laws. Analysis of Art. 55 and 56 of the Constitution of the Russian Federation allows the author to enunciate the basic requirements for the system of restrictive measures to combat the spread of infection and identify its shortcomings.

Keywords: high alert; restrictions of rights; emergency situation; coronavirus infection; pandemic; state of emergency; freedom of movement; constitution; delineation of powers; by-laws.

Cite as: Doroshenko EN. Konstitutsionno-pravovye osnovy ogranicheniya prav cheloveka v svyazi s pandemiy novoy koronavirusnoy infektsii [Constitutional Law Foundations for the Restriction of Human Rights in Connection with the New COVID-19 Pandemic]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(12):48-56. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.048-056. (In Russ., abstract in Eng.).

Формирование системы мероприятий и институтов противодействия распространению новой коронавирусной инфекции началось в Российской Федерации с соответствующего дополнения перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих¹, создания Координационного совета при Правительстве Российской Федерации² и рабочей группы Государственного совета РФ³, определения перечня первоочередных действий по обеспечению устойчивого развития экономики⁴ и объявления нерабочих дней с сохранением за работниками заработной платы⁵.

Однако наиболее значимые изменения в привычный уклад жизни, решения о которых были в дальнейшем приняты органами государственной власти РФ, были связаны с введением системы ограничений и запретов, которые зна-

чительно повлияли на условия реализации конституционных прав человека и гражданина. Первым подобным действием стало распоряжение Правительства РФ о временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства⁶. В литературе отмечается, что пандемии опасных для человека заболеваний повлекли за собой активное применение ограничений прав человека, включая ограничение права на свободное передвижение, как на местном, так и на международном уровнях, а государства — участники Всемирной организации здравоохранения взяли на себя ответственность за защиту своей территории от трансграничных инфекций⁷.

Система ограничений, связанных с противодействием распространению инфекции, была учреждена Указом Президента РФ, возложив-

¹ Постановление Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 674.

² Постановление Правительства РФ от 14.03.2020 № 285 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» (ред. от 27.03.2020) // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1781.

³ Распоряжение Президента РФ от 15.03.2020 № 73-рп «О рабочей группе Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-NCOV» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1537.

⁴ План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (утв. Правительством РФ 17.03.2020) // URL: <http://static.government.ru/media/files/vBHd4YRxpULCaUNNTFLVpPSZbMCIA2Zq.pdf> (дата обращения: 16.11.2020).

⁵ Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1898.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 16.03.2020 № 635-р (ред. от 14.10.2020) // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1825.

⁷ Илесанни М. А. Пандемии и проблема ограничения прав человека // Юрист. 2018. № 8. С. 59–65.

шим на высших должностных лиц субъектов РФ обязанность обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий⁸. Президент РФ предписал органам государственной власти регионов действовать в рамках режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации; приостанавливать деятельность отдельных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности; определять особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств.

Издание данного Указа Президента РФ основывалось на положениях ст. 80 Конституции РФ, наделяющей его статусом главы государства, гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина и полномочиями по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства. Издание Указа базировалось также и на положениях ст. 8 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ, предусматривающей, что Президент РФ принимает «иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»⁹.

Является ли Указ Президента РФ самостоятельным правовым основанием для принятия органами государственной власти ограничительных мер, учитывая, что они не конкретизированы в федеральном законе?

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, Президент РФ, как глава государства, несет ответственность за согласованное функционирование органов государствен-

ной власти и «в силу своего конституционного статуса обязан издавать обеспечивающие исполнение Конституции Российской Федерации и законов правовые акты... во всех случаях, когда отсутствуют иные предназначенные для этого механизмы»¹⁰. Однако в данном случае федеральное законодательство содержит подробное регулирование полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и оснований для применения «скрытых полномочий» Президента РФ не усматривается. Кроме того, в Указе Президента РФ № 239 содержатся указания на ограничение отдельных конституционных прав человека и гражданина (право на свободу передвижения, право на осуществление предпринимательской деятельности), а подобные ограничения не могут быть введены указом Президента РФ при отсутствии прямого указания на соответствующие его полномочия в федеральном законе. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом, и данное положение «не подлежит расширительному толкованию»¹¹.

Таким образом, правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ, а также законы субъектов РФ в области противодействия распространению новой коронавирусной инфекции, предусматривающие ограничения прав и свобод человека и гражданина, могут быть изданы только на основании полномочий, предусмотренных федеральным законом. Ме-

⁸ 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.

⁹ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 23.06.2020) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

роприятия по борьбе с распространением инфекции COVID-19 основываются в Российской Федерации на различных отраслях законодательства; однако большинство ограничительных мер принимаются в рамках законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Административные меры по профилактике коронавирусной инфекции были введены в формате режима повышенной готовности в регионах с массовым распространением заболевания; затем аналогичные меры были оперативно приняты и в других субъектах РФ. Основной характеристикой данных мер стало применение ограничений реализации прав и свобод граждан: запреты на проведение массовых мероприятий, ограничения на перемещение вне места жительства и др.¹²

Так, в городе Москве в рамках режима повышенной готовности в разное время были предусмотрены и введены:

- запрет на проведение массовых мероприятий;
- запрет на посещение развлекательных и досуговых заведений;
- приостановка работы предприятий общественного питания;
- приостановка работы организаций, оказывающих косметические и связанные с ними услуги;
- приостановка посещения обучающимися образовательных организаций;
- приостановка оказания услуг по краткосрочной аренде автомобилей;
- запрет покидать место жительства для лиц старше 65 лет и имеющих хронические заболевания;
- запрет одновременного присутствия в организациях более 70 % работников;

— запрет посещения гражданами культурных, выставочных, просветительских мероприятий;

— ограничения в отношении передвижения всех лиц, находящихся на территории города Москвы, и др.

Следующим этапом стало утверждение Правительством РФ единых правил для граждан и организаций в условиях такого режима.

Указанные выше, а также подобные ограничения в других субъектах Российской Федерации были введены со ссылкой на п. 6 ст. 4.1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее — Федеральный закон «О защите населения...»), т.е. в связи с введением режима повышенной готовности. В качестве правового основания для издания актов высших должностных лиц субъектов РФ указывается также Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», постановления Главного государственного санитарного врача РФ, ст. 11 Федерального закона «О защите населения...», Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 и др. Однако Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» сам по себе не содержит положений, позволяющих вводить ограничения прав и свобод человека и гражданина. Данным актом предусмотрены лишь ограничительные мероприятия, которые вводятся на основании предложений и предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей¹³. Поэтому ключевое значение для ограничения прав и свобод граждан в ситуации пандемии придается Федеральному закону «О защите населения...», который претерпел изменения с учетом возникших регулятивных задач и практики издания региональных правовых актов¹⁴.

¹² См.: Федотова Ю. Г. Реализация мер административно-публичного обеспечения социальной защиты граждан в условиях режима повышенной готовности // Социальное и пенсионное право. 2020. № 3. С. 3–7.

¹³ См.: Винокуров В. А. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и новая коронавирусная инфекция: проблемы правового регулирования // Медицинское право. 2020. № 4. С. 9–19.

¹⁴ См.: Пьянкова А. Ф. Правовые основания введения в регионах России мер, препятствующих распространению новой коронавирусной инфекции // Закон. 2020. № 5. С. 53–59.

Использование режима повышенной опасности для введения системы ограничительных мер, адресованных гражданам и организациям, в научной литературе уже было названо «эмпирическим», т.к. их апробация проходит в условиях отсутствия надлежащей правовой базы. Отмечалось также, что в рамках борьбы с коронавирусной инфекцией на территории России не вводились особые правовые режимы (чрезвычайного положения, карантина, чрезвычайной ситуации), а использовались положения о повышенной готовности и самоизоляции, содержание которых фактически не регулировалось действующим законодательством¹⁵. Ранее к числу мероприятий, проводимых органами управления силами РСЧС в режиме повышенной готовности, относилась работа, проводимая в соответствии с п. 28 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (контроль за состоянием окружающей среды, круглосуточное дежурство должностных лиц, сбор данных о прогнозируемых чрезвычайных ситуациях, уточнение планов действий, восполнение резервов материальных ресурсов и т.п.)¹⁶.

Выбор режима повышенной готовности в качестве правового механизма реализации дополнительных обязанностей и ограничений прав человека в условиях противодействия распространению инфекции действительно не представляется очевидным. Исходя из положений абз. 6 ст. 1 и п. 6 ст. 4.1 Федерального закона «О защите населения...», режим повышенной готовности — это режим функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, используемый при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации. То есть в отличие, например, от режима чрезвычайного

положения, который по определению затрагивает деятельность всех организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, и предполагает отдельные ограничения прав и свобод граждан, режим повышенной готовности означает подготовку к возможной чрезвычайной ситуации прежде всего органов государственной власти и должностных лиц. Право на установление органами государственной власти субъектов РФ обязательных для исполнения гражданами РФ и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности было предусмотрено уже после начала пандемии коронавирусной инфекции Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ в целях оперативной адаптации законодательства к реализованной модели ограничительных мер¹⁷. Остается не вполне ясным, почему текущая ситуация с заболеваемостью коронавирусной инфекцией не признается федеральными и региональными органами государственной власти чрезвычайной ситуацией и каковы критерии возможного введения режима чрезвычайной ситуации, подготовка к которому должна осуществляться в условиях повышенной готовности.

Что же касается непосредственного указания в Федеральном законе «О защите населения...» вводимых в рамках режима повышенной готовности ограничений прав и свобод граждан, то речь идет только об ограничении доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации (пп. «а» п. 10 ст. 4.1), и о приостановлении деятельности организаций, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации (пп. «г» п. 10 ст. 4.1). Однако подпункт «г» может быть применен только в рамках режима чрезвычайной ситуации, т.к. зона чрезвычайной

¹⁵ См.: Капитонова Е. А. Ограничения прав и свобод граждан в условиях новых видов особых правовых режимов // Гражданин и право. 2020. № 10. С. 13–18.

¹⁶ См.: Жеребцов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Система «Гарант», 2016 (комментарий к ст. 4.1).

¹⁷ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2028.

ной ситуации — это территория, на которой уже сложилась чрезвычайная ситуация (а режим повышенной опасности предполагает лишь угрозу возникновения чрезвычайной ситуации).

Более того, подпункт «д» п. 10 ст. 4.1 предусматривает, что органы государственной власти при введении режима повышенной готовности вправе осуществлять «меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина».

Предусматривая полномочие по установлению органами государственной власти субъектов РФ обязательных для исполнения гражданами РФ и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности, Федеральный закон «О защите населения...» не определяет ни основания, ни пределы, ни содержание возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина (кроме ограничения доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации). Содержание этих правил поведения, определенное в постановлении Правительства РФ от 02.04.2020 № 417¹⁸, также не предусматривает системных ограничений прав и свобод граждан по сравнению с «обычным» объемом возможностей по их реализации и не выходит в этой части за рамки положений, предусмотренных федеральным законом¹⁹. В этой связи справедливо отмечается, что стихийное формирование правовой базы для противодействия пандемии повлекло за собой «опережение принятия неправовых актов над правовыми, подзаконных актов над

законными и регионального законодательства над общефедеральным» и порядок реализации отдельных конституционных прав граждан был предусмотрен подзаконными актами²⁰.

Конституция РФ (ст. 56) допускает использование «экстренного» механизма реализации «отдельных» ограничений прав и свобод актами органов исполнительной и судебной власти для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя при введении чрезвычайного положения; это возможно только: а) в соответствии с положениями федерального конституционного закона; б) с указанием пределов и срока их действия²¹. Учитывая, что в качестве одного из оснований введения чрезвычайного положения указывается эпидемия, повлекшая (могущая повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения, использование данного правового режима было бы обоснованным. Между тем инициатива о введении чрезвычайного положения принадлежит исключительно Президенту РФ, и конституционно-правовые механизмы участия других органов государственной власти в принятии такого решения в случае бездействия Президента РФ отсутствуют²².

Существенные ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии коронавирусной инфекции были введены правовыми актами субъектов РФ в условиях явного дефицита соответствующих положений федерального законодательства. Возникает закономерный вопрос о соответствии

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.

¹⁹ В документе, в частности, предусмотрены: запрет заходить за ограждение, обозначающее опасную зону; требование иметь при себе документ, удостоверяющий личность гражданина; запрет распространять заведомо недостоверную информацию об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайной ситуации.

²⁰ См.: Федотова Ю. Г. Указ. соч.

²¹ См.: Лебедев В. А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // *Lex russica*. 2017. № 1 (122). С. 130–139.

²² Семейкин С. А. Чрезвычайное положение: понятие и проблемы его совершенствования // *Чрезвычайное законодательство и борьба с терроризмом* : сб. науч. ст. М., 2003. С. 48–49.

таких правовых актов положениям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, ограничение федеральным законом прав граждан допустимо лишь при условии, что такие ограничения обоснованны, преследуют конституционно значимые цели и соразмерны им²³; ограничения должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерны конституционно значимым целям защиты соответствующих прав и законных интересов и основываться на законе²⁴; государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату²⁵.

Очевидно, что указанные условия ограничения прав и свобод человека и гражданина не могут быть выполнены при наличии в федеральном законе только бланкетных норм, отдающих решение вопросов об объеме и о конкретном содержании ограничений на усмотрение органов исполнительной власти; соответствующими полномочиями статья 55 Конституции наделяет только федерального законодателя. Проблема возникновения различных ограничений прав и свобод на уровне субъекта РФ обсуждается в научной литературе в рамках оценки региональной законодательной практики — как вопрос о допустимых пределах ограничения субъективных прав региональным

законом, но не актом органов исполнительной власти²⁶.

Вопрос о соотношении ограничений права на свободу передвижения и иных конституционных прав и свобод человека и гражданина, установленных в правовом акте высшего должностного лица субъекта РФ, и федерального законодательства уже стал предметом судебной практики. Так, в решении Московского городского суда от 28.04.2020 по делу № За-3877/2020 подчеркивалось, что федеральный закон позволяет ограничивать свободу передвижения на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекции введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности. При этом органы государственной власти субъектов РФ устанавливают обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности, а также принимают дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе ограничивают доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации (установление режима перемещения по территории региона суд приравнял к ограничению доступа на территорию, где ожидается возникновение ЧС). Таким образом, суд подтвердил, что нормативными основаниями для установления в регионе ограничений прав и свобод являются положения ст. 1 и 8 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, вы-

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2102.

²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.06.2000 № 9-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой открытого акционерного общества “Тверская прядильная фабрика”» // СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2658.

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана» // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

²⁶ См.: Черепанов В. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 46–51.

бор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»²⁷, ст. 1 и 2, пп. «а» п. 10 ст. 4.1, пп. «а.2» ст. 10 и пп. «а, м, у, ф» п. 1 ст. 11 Федерального закона «О защите населения...»²⁸.

Данная модель правового регулирования мероприятий, направленных на недопущение распространения коронавирусной инфекции, в контексте положений ст. 55 и 56 Конституции РФ характеризуется значительными недостатками. Так, бессрочные и неопределенные по объему ограничения конституционных прав человека и гражданина создают излишнюю социальную напряженность и препятствуют полноценной реализации целого ряда положений федерального законодательства. Так, в городе Москве, а также на территории других регионов запрет на проведение массовых мероприятий не отменялся и не конкретизировался, в связи с чем действие Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ²⁹ было фактически приостановлено. Вводимые ограничения на передвижение граждан и транспортных средств оказали негативное влияние на условия реализации важнейших конституционных прав, а также на значительный спектр направлений экономической и общественной деятельности. При этом, т.к. центром принятия решений стали органы исполнительной власти, от подготовки проектов принимаемых решений

оказались отстранены региональные законодатели; вопреки принципу разделения властей важнейшие нормативные акты, затрагивающие интересы и права всех граждан, не обсуждались и не утверждались представительными органами субъектов РФ и муниципальных образований. Отсутствие общественного и экспертного обсуждения вводимых ограничений сказалось на уровне общественного доверия к ним и готовности к соблюдению населением разработанных правил. Наконец, отсутствие в федеральных законах, в том числе принимаемых в связи с пандемией, положений, определяющих сроки, условия и пределы ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина, создало реальную угрозу для единства правовой системы и экономического пространства страны, верховенства Конституции РФ.

Практика издания актов высших должностных лиц субъектов РФ, содержащих ограничения прав и свобод граждан, будет оценена в рамках конституционного судопроизводства. На момент написания статьи Конституционный Суд РФ принял к рассмотрению запрос Протвинского городского суда о проверке конституционности постановления губернатора Московской области о введении режима повышенной готовности в Московской области³⁰.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Винокуров В. А.* Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и новая коронавирусная инфекция: проблемы правового регулирования // *Медицинское право*. — 2020. — № 4. — С. 9–19.
2. *Жеребцов А. Н.* Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Система «Гарант», 2016.

²⁷ Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 01.04.2029) // *Ведомости СНД и ВС РФ*. 1993. № 32. Ст. 1227.

²⁸ Решение Московского городского суда от 28.04.2020 по делу № За-3877/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 11.10.2018) // *СЗ РФ*. 2004. № 25. Ст. 2485.

³⁰ Конституционный суд в режиме повышенной готовности. Запрос от судьи из Московской области принят к рассмотрению // URL: https://zakon.ru/discussion/2020/09/29/konstitucionnyj_sud_v_rezhime_povyshennoj_gotovnosti__zapros_ot_sudi_iz_moskovskoj_oblasti_prinyat_k (дата обращения: 16.11.2020).

3. *Илесанми М. А.* Пандемии и проблема ограничения прав человека // Юрист. — 2018. — № 8. — С. 59–65.
4. *Капитонова Е. А.* Ограничения прав и свобод граждан в условиях новых видов особых правовых режимов // Гражданин и право. — 2020. — № 10. — С. 13–18.
5. *Лебедев В. А.* Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex russica. — 2017. — № 1 (122). — С. 130–139.
6. *Пьянкова А. Ф.* Правовые основания введения в регионах России мер, препятствующих распространению новой коронавирусной инфекции // Закон. — 2020. — № 5. — С. 53–59.
7. *Семейкин С. А.* Чрезвычайное положение: понятие и проблемы его совершенствования // Чрезвычайное законодательство и борьба с терроризмом : сб. науч. ст. — М., 2003. — С. 48–49.
8. *Федотова Ю. Г.* Реализация мер административно-публичного обеспечения социальной защиты граждан в условиях режима повышенной готовности // Социальное и пенсионное право. — 2020. — № 3. — С. 3–7.
9. *Черепанов В. А.* Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 12. — С. 46–51.

Материал поступил в редакцию 18 ноября 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vinokurov V. A. Sanitarno-epidemiologicheskoe blagopoluchie naseleniya i novaya koronavirusnaya infekciya: problemy pravovogo regulirovaniya // Medicinskoe pravo. — 2020. — № 4. — С. 9–19.
2. Zherebcov A. N. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 21 dekabrya 1994 g. № 68-FZ «O zashchite naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tekhnogennoho haraktera» // Sistema «Garant», 2016.
3. Ilesanmi M. A. Pandemii i problema ogranicheniya prav cheloveka // Yurist. — 2018. — № 8. — С. 59–65.
4. Kapitonova E. A. Ogranicheniya prav i svobod grazhdan v usloviyah novyh vidov osobyh pravovyh rezhimov // Grazhdanin i pravo. — 2020. — № 10. — С. 13–18.
5. Lebedev V. A. Konstitucionnye osnovy ogranichenij prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Lex russica. — 2017. — № 1 (122). — С. 130–139.
6. P'yankova A. F. Pravovye osnovaniya vvedeniya v regionah Rossii mer, prepyatstvuyushchih rasprostraneniyu novoj koronavirusnoj infekcii // Zakon. — 2020. — № 5. — С. 53–59.
7. Semejkin S. A. Chrezvychajnoe polozhenie: ponyatie i problemy ego sovershenstvovaniya // Chrezvychajnoe zakonodatel'stvo i bor'ba s terrorizmom : sb. nauch. st. — М., 2003. — С. 48–49.
8. Fedotova Yu. G. Realizaciya mer administrativno-publichnogo obespecheniya social'noj zashchity grazhdan v usloviyah rezhima povyshennoj gotovnosti // Social'noe i pensionnoe pravo. — 2020. — № 3. — С. 3–7.
9. Cherepanov V. A. Ogranichenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina zakonami sub"ektov Rossijskoj Federacii: problemnye voprosy i poisk resheniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2017. — № 12. — С. 46–51.