

УДК 349.3

DOI: 10.34670/AR.2021.11.41.015

Теоретико-правовые аспекты преодоления последствий пандемии коронавирусной инфекции

Киселев Игорь Николаевич

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры земельного, трудового и экологического права,
Брянский государственный университет им. академика И.Г. Петровского,
241036, Российская Федерация, Брянск, ул. Бежицкая, 14;
e-mail: nn-mi@yandex.ru

Мишина Наталья Николаевна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права,
Брянский государственный университет им. академика И.Г. Петровского,
241036, Российская Федерация, Брянск, ул. Бежицкая, 14;
e-mail: nn-mi@yandex.ru

Аннотация

В настоящей публикации, являющейся очередным продолжением наших предыдущих статей, рассмотрены основные теоретико-правовые проблемы преодоления последствий коронавирусной инфекции в Российской Федерации в период 2020 – 2021 гг. Установлен и проанализирован понятийный аппарат федерального и регионального законодательства, охарактеризован правовой режим мероприятий, проводимых в связи с пандемией. На основании проведенного исследования был сделан ряд выводов и предложений как теоретического, так и практического характера, которые могут быть использованы в процессе совершенствования действующей нормативно-правовой базы и правоприменительной практики по преодолению последствий пандемии коронавирусной инфекции. представляется необходимым принятие специального федерального закона о преодолении последствий эпидемий (пандемий), который аналогично чернобыльскому закону должен трансформировать подзаконные акты, регламентирующие преодоление конкретных чрезвычайных ситуаций и ограниченные по времени действия и кругу лиц, на которые они распространяются, в нормы, действующие на постоянной основе и позволяющие оперативно реализовать необходимые мероприятия, в т.ч. превентивного (профилактического) характера.

Такой закон должен определять правовой режим противоэпидемиологических мероприятий, полномочия органов, реализующих таковые, а также меры социальной поддержки граждан, непосредственно занятых на работах с пострадавшими гражданами (медики, социальные работники, волонтеры), а также самих пострадавших и членов их семей. Принятие такого закона позволит государству и обществу надлежащим образом отреагировать на потенциальные угрозы и избежать многих негативных последствий, проявившихся в текущей ситуации, в первую очередь психологического характера.

Для цитирования в научных исследованиях

Киселев И.Н., Мишина Н.Н. Теоретико-правовые аспекты преодоления последствий пандемии коронавирусной инфекции // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 9А. С. 134-141. DOI: 10.34670/AR.2021.11.41.015

Ключевые слова

Коронавирусная инфекция, пандемия, режим повышенной готовности, чрезвычайные ситуации, социальная поддержка, пособия, компенсационные выплаты, материальная помощь, надомная работа, социальное дистанцирование дистанционная работа, карантин, самоизоляция, дистанционный труд.

Введение

Пандемия коронавирусной инфекции, безусловно, стала главным мировым событием 2020г., и поныне она выступает одним из ключевых факторов, определяющих образ жизни населения многих государств мира. По состоянию на 20 сентября 2021г. в мире коронавирусной инфекцией заразились 228 808 254 чел., умерли 4 695 693 чел. В России названные показатели составили соответственно 7 294 672 и 198 996 чел.

Первая вспышка заболевания была зарегистрирована в китайском Ухане 8 декабря 2019г., а уже 30 января 2020г. Всемирная организация здравоохранения присвоила сложившейся в этой связи ситуации уровень международной опасности. 11 марта 2020 г. ВОЗ присвоила эпидемии статус пандемии, 19 марта были утверждены Рекомендации ВОЗ по помещению людей карантин, предусматривающие возможность ограничения передвижения людей, а также отделения их части от остального населения в целях мониторинга симптомов и раннего выявления случаев опасного заболевания. По состоянию на апрель 2020г. меры изоляционного характера, обобщенно охватываемые понятием «lockdown» применялись более чем в 90 странах мира. С конца марта 2020 г. началась реализация защитных мероприятий на территории нашей страны.

Эволюция законодательства о преодолении последствий пандемии коронавирусной инфекции в России и механизмы его реализации

Сложившаяся в России правовая система предполагает реализацию противоэпидемических мер на основании Федерального закона от 30 марта 1999г. № 52 – ФЗ «О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения» [3], статья 31 которого предусматривает порядок введения ограничительных мероприятий (карантина) в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний решением Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления, а также решением уполномоченных должностных лиц федерального органа исполнительной власти или его территориальных органов и структурных подразделений, в ведении которых находятся объекты обороны и иного специального назначения, на основании предложений или предписаний главных государственных санитарных врачей или их заместителей. Конкретно меры профилактики инфекционных заболеваний регламентируются многочисленными санитарными правилами, применительно к нашей тематике – СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой

коронавирусной инфекции (COVID – 19), утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22 мая 2020 г. № 15.

Меры карантинного характера в соответствии с указанным законом изначально применялись и применяются по отношению к заболевшим гражданам и членам их семей. В целом же преодоление последствий коронавирусной инфекции осуществляется на основании актов регионального законодательства, принимаемых в соответствии с ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в который 1 апреля 2020 г. были внесены поправки, расширившие понятие чрезвычайной ситуации за счет включения случаев распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, а также на основании указа Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239[4], определившего базовый перечень ограничительных мер. Так, в Брянской области 17 марта 2020г. было издано постановление Правительства региона № 106 – п «О введении режима повышенной готовности на территории Брянской области».

Позиция Конституционного суда РФ по вопросам введения ограничительных мер в целях преодоления последствий пандемии коронавирусной инфекции в России

Вопрос о правомочности органов власти субъектов РФ по введению ограничительных мер, в первую очередь ограничению свободы передвижения, стал предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ, который сформулировал свои позиции в постановлении от 25 декабря 2020 г. № 49 – П.

Характеризуя предпринимаемые меры, Конституционный Суд РФ в первую очередь исходил из сформулированного им принципа ответственности государства за обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе путем принятия и исполнения законов, направленных на предотвращение и устранение рисков для жизни и здоровья граждан, возникающих в связи с эпидемическими заболеваниями. Необходимость защиты жизни и здоровья граждан при возникновении чрезвычайных ситуаций или угрозе их возникновения и осуществлении мер по борьбе с эпидемиями и ликвидацией их последствий предполагает принятие таких правовых актов, которые не исключают возможности ограничения прав и свобод человека, в т.ч. свободы передвижения, но только в той мере, в какой это соответствует поставленным целям при соблюдении требований соразмерности и пропорциональности.

Введение тех или иных ограничений прав граждан, обусловленных распространением опасных для жизни и здоровья, а также по своим социально – экономическим последствиям эпидемических заболеваний, требует обеспечения конституционно приемлемого баланса между защитой жизни и здоровья граждан и правами и свободами конкретного гражданина в целях поддержания приемлемых условий жизнедеятельности общества, в т.ч. вызванных уникальным (экстраординарным) характером ситуации распространения нового опасного заболевания. При этом обеспечение при необходимости соблюдения ограничений мерами юридической ответственности, в т.ч. административной, является естественным элементом механизма правового регулирования.

Следует отметить аналогию позиций Конституционного Суда, сформулированных применительно к ситуации с пандемией коронавируса, позициям, изложенным применительно к ситуации с чернобыльской катастрофой, сформулированных КС РФ в его постановлении от 1

декабря 1997 г. № 18 – П. Характеризуя аварию на ЧАЭС как экстраординарную по своим последствиям техногенную аварию XX века, приведшую к неисчислимым экологическим и гуманитарным потерям и повлекшим нарушение права на благоприятную окружающую среду, а также прав и законных интересов граждан, связанных с охраной жизни, здоровья, жилища, имущества, права на свободное передвижение и выбор места пребывания и жительства, Конституционный Суд РФ сформулировал принцип ответственности государства за вред, причиненный упомянутой катастрофой. И в этой связи принципиальным является вопрос о соотношении законности и целесообразности мер, предпринимаемых государством для преодоления последствий чрезвычайных ситуаций. Преодоление последствий чернобыльской катастрофы изначально осуществлялось в условиях существования советской правовой системы, базирующейся на идеологии мобилизационной экономики и социальной сферы, дающей государству и его органам неограниченный объем полномочий.

В современных условиях Конституция и отраслевое законодательство ограничивают полномочия государства определенными рамками, и в этой связи Конституционный Суд в своем постановлении от 25 декабря 2020г. предпринял на наш взгляд не очень удачную попытку выхода за такие рамки. В частности, КС указал на то обстоятельство, что принятие государством в отношении права на свободу передвижения конституционно допустимых и вынужденных временных ограничительных мер прежде всего имеет направленность на самоорганизацию общества перед возникновением общей угрозы и тем самым является проявлением одной из форм социальной солидарности, основанной на взаимном доверии государства и общества, а ограничение свободы передвижения по своим конституционным параметрам не тождественно ограничению личной свободы. Подобная трактовка ст. 22 и 75.1 Основного закона в определенной мере переворачивает сформировавшиеся в последние десятилетия подходы к характеристике гражданского общества, функционирующего на основах самоопределения, а отнюдь не административного принуждения. Впрочем, тотальное расширение законодательных запретов и ограничений практически во всех сферах жизнедеятельности объективно ставит под сомнение не только наличие гражданского общества с современной РФ, но и принципиальную возможность его построения в будущем.

Ключевым вопросом, ставшим предметом рассмотрения Конституционным Судом по упомянутому делу, стал вопрос о правомочности органов исполнительной власти субъектов РФ принимать законодательно оформленные решения, влекущие ограничения субъективных прав и свобод граждан в условиях пандемии. Согласно ч.3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Давая оценку наделения региональных органов власти соответствующими полномочиями, Конституционный Суд РФ констатировал обусловленность такого решения объективной необходимостью оперативного реагирования на беспрецедентную угрозу распространения коронавирусной инфекции; оно имеет исключительный характер и преследует конституционно закрепленные цели защиты жизни и здоровья всех лиц, включая в первую очередь подвергнутых временной изоляции и является соразмерным, т.к. за гражданами сохранялась свобода передвижения в некоторых случаях (следование к ближайшему месту приобретения товаров, работ и услуг, реализация которых не была приостановлена, вынос отходов до ближайшего места их накопления, выгул животных на установленном расстоянии от места проживания и пр.). По мнению Конституционного Суда РФ, федеральный законодатель, подтвердив право

органов государственной власти субъектов РФ принимать конкретные меры, направленные на борьбу с пандемией, ограничивающие в числе прочего передвижение лиц и транспортных средств, вправе был полагать, что определение таких мер в условиях пандемии, неравномерно протекающей в разных регионах страны, гораздо эффективнее может осуществляться на уровне субъектов РФ. И, наконец, отсутствие на момент возникновения пандемии правового регулирования, адекватного по своему содержанию и предусмотренным мерам чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни и здоровью граждан, притом что такая угроза реальна и безусловна, не может быть оправданием для бездействия органов публичной власти по предотвращению и наступлению смертей и тяжелых заболеваний.

Подобное бездействие по мнению Конституционного Суда РФ, означало бы устранение государства от исполнения его важнейшей конституционной обязанности, состоящей в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, и по сути приводило бы к ее игнорированию в силу сугубо формальной интерпретации конституционного принципа верховенства закона без учета того, что интересы защиты жизни и здоровья при определенных обстоятельствах могут преобладать над ценностью сохранения обычного правового режима реализации иных прав и свобод, а право на свободу передвижения не является абсолютным.

Безусловно, корень проблемы кроется прежде всего в несовершенстве действовавшего на момент возникновения пандемии коронавирусной инфекции законодательства. В первую очередь, речь идет о ФЗ от 21 декабря 1994г., нормы которого имеют общий характер и в большинстве своем не конкретизированы. Режим повышенной готовности на всей территории РФ вводился на основании ст.4.1. указанного закона, причем согласно п.3 этой статьи введение режима повышенной готовности при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации предполагает возможность установления в зависимости от ситуации таких уровней реагирования, как федеральный, региональный, местный и объектовый. Какой – либо конкретизации либо официального толкования как самого режима, так и уровней реагирования не существовало на момент возникновения пандемии и не существует до сих пор. В оборот были введены такие понятия, как «самоизоляция», «социальная дистанция», содержание которых до сих пор непонятно как правоприменителю, так и гражданам, на которых распространяются вышеупомянутые меры. Например, в допандемийный период термин самоизоляция (син. «анахоретство») широко применялся в психиатрии и трактовался как уход от контактов с людьми и общественной деятельности при обострении таких заболеваний, как шизофрения. Нами уже высказывалась точка зрения о некорректности использования такого термина применительно к ситуации с пандемией, т.к. по смыслу он предполагает самостоятельное принятие гражданами соответствующего решения по аналогии с понятием «самозащита» [Киселев, Мишина, 2020]. Аналогично некорректным является использование применительно к рассматриваемой ситуации термина «социальная дистанция», который традиционно применялся в социологии в качестве характеристики положения социальных групп и индивидов в социальном пространстве, их соотношения, т.е. уровня их близости или отдаленности, отчужденности друг от друга, степени их взаимосвязанности. В медицине применительно к противоэпидемиологическим мерам традиционно применялся термин «медицинская дистанция».

Вопросы вызывают также отдельные аспекты применения Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Например, сам по себе термин «режим повышенной готовности» по смыслу предполагает во – первых, определение конкретных обстоятельств, к которым необходимо готовиться, а также

временные ограничения такого режима, т.к. готовность к определенному событию не может длиться вечно. Согласно пп. «а» ст. 4.1. ФЗ от 21 декабря 1994 г. режим повышенной готовности вводится при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации, в то время как мы имеем уже более года протекающую эпидемию с миллионами пострадавших и десятками тысяч умерших.

Заключение

Обобщая вышеизложенное, представляется необходимым сделать следующие выводы. Нынешняя пандемия не является первой масштабной эпидемией глобального уровня в XXI веке и однозначно не является последней. Она стала очередным звеном в цепи событий, к каковым относятся эпидемия т.н. атипичной пневмонии SARS 2002 - 2003г., т.н. «птичьего гриппа» 2003 – 2008 гг., эпидемия т.н. «свиного гриппа» 2009г., ближневосточного респираторного синдрома MERS 2012 – 2015, а также эпидемия геморрагической лихорадки Эбола 2014 – 2016 гг. В этой связи на наш взгляд представляется необходимым принятие специального федерального закона о преодолении последствий эпидемий (пандемий), который аналогично чернобыльскому закону должен трансформировать подзаконные акты, регламентирующие преодоление конкретных чрезвычайных ситуаций и ограниченные по времени действия и кругу лиц, на которые они распространяются, в нормы, действующие на постоянной основе и позволяющие оперативно реализовать необходимые мероприятия, в т.ч. превентивного (профилактического) характера.

Такой закон должен определять правовой режим противоэпидемиологических мероприятий, полномочия органов, реализующих таковые, а также меры социальной поддержки граждан, непосредственно занятых на работах с пострадавшими гражданами (медики, социальные работники, волонтеры), а также самих пострадавших и членов их семей. Принятие такого закона позволит государству и обществу надлежащим образом отреагировать на потенциальные угрозы и избежать многих негативных последствий, проявившихся в текущей ситуации, в первую очередь психологического характера.

Библиография

1. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (ред. от 14.03.2020)// Российская газета. 25.12.1993; Российская газета. 04.07.2020.
2. Федеральный закон от 21.12.1994г. № 68 – ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 11.06.2021г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. №35. Ст. 3648; Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (ч.III). Ст. 8074.
3. Федеральный закон от 30.03.1999г. № 52 – ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 02.07.2021)// Собрание законодательства РФ. 1999. №14. Ст.650; Собрание законодательства РФ. 2020. № 29. Ст. 4504.
4. Указ Президента РФ от 02.04.2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно – эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID – 19)»// Собрание законодательства РФ. 2020. № 14 (ч.I). Ст. 2082
5. Санитарные правила СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID – 19). Утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22.05.2020 г. № 15 (ред. от 13.11.2020г.) // Российская газета. 27.05.2020; <http://www.pravo.gov.ru>. 27.05.2020.
6. Постановление Правительства Брянской области от 17.03.2020г. № 106 – п «О введении режима повышенной готовности на территории Брянской области» (ред. от 27.03.2020г.)//rg.ru 2020/03/18bryansk- post 106. Дата обращения – 20.09.2021.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1997г. № 18 – П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»// Российская газета. 19.12.1997.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID -19) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области»// Собрание законодательства РФ. 2021. №1 (ч.2). Ст. 289.
9. Киселев И.Н., Мишина Н.Н. Проблемы становления законодательства РВ о преодолении последствий коронавируса в Российской Федерации// Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. №8-А. С.54-64.
10. Социальная дистанция // Новейший философский словарь под ред. А.А. Грицанова. М.: Книжный Дом. 1999.

Theoretical and legal aspects of overcoming the consequences of the coronavirus pandemic

Igor' N. Kiselev

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of Land, Labor and Environmental Law,
Bryansk State Academician I.G. Petrovski University,
241036, 14 Bezhitskaya str., Bryansk, Russian Federation;
e-mail: nn-mi@yandex.ru

Natal'ya N. Mishina

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law,
Bryansk State Academician I.G. Petrovski University,
241036, 14 Bezhitskaya str., Bryansk, Russian Federation;
e-mail: nn-mi@yandex.ru

Abstract

In this publication, which is another continuation of our previous articles, the main theoretical and legal problems of overcoming the consequences of coronavirus infection in the Russian Federation in the period 2020 - 2021 are considered. The conceptual apparatus of federal and regional legislation is established and analyzed, the legal regime of measures taken in connection with the pandemic is characterized. Based on the conducted research, a number of conclusions and proposals were made, both theoretical and practical, which can be used in the process of improving the current regulatory framework and law enforcement practice to overcome the consequences of the coronavirus pandemic. It seems necessary to adopt a special federal law on overcoming the consequences of epidemics (pandemics), which, similar to the Chernobyl law, should transform by-laws regulating the overcoming of specific emergency situations and time-limited actions and the circle of persons to whom they apply into norms that operate on a permanent basis and allow for the prompt implementation of necessary measures, including preventive (preventive) nature.

Such a law should determine the legal regime of anti-epidemic measures, the powers of the bodies implementing them, as well as measures of social support for citizens directly engaged in work with affected citizens (doctors, social workers, volunteers), as well as the victims themselves

and their family members. The adoption of such a law will allow the state and society to respond appropriately to potential threats and avoid many negative consequences that have manifested themselves in the current situation, primarily of a psychological nature.

For citation

Kiselev I.N., Mishina N.N. (2021) Teoretiko-pravovye aspekty preodoleniya posledstviy pandemii koronavirusnoi infektsii [Theoretical and legal aspects of overcoming the consequences of the coronavirus pandemic]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (9A), pp. 134-141. DOI: 10.34670/AR.2021.11.41.015

Keywords

Coronavirus infection, pandemic, high alert, emergencies, social support, benefits, compensation payments, financial assistance, home work, social distancing, remote work, quarantine, self-isolation, remote work.

References

1. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on 12.12.1993 (ed. from 14.03.2020)// Rossiyskaya Gazeta. 25.12.1993; Rossiyskaya Gazeta. 04.07.2020.
2. Federal Law No. 68 – FZ of 21.12.1994 "On the protection of the population and territories from natural and man-made emergencies" (ed. of 11.06.2021) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1994. No. 35. St. 3648; Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 50 (part III). Article 8074.
3. Federal law 30.03.1999 № 52 – FZ "On sanitary and epidemiological welfare of the population" (ed. by 02.07.2021)// meeting of the legislation of the Russian Federation. 1999. No. 14. St.650; collection of laws of the Russian Federation. 2020. No. 29. St. 4504.
4. The decree of the President of the Russian Federation from 02.04.2020 № 239 "On measures to ensure the sanitary and epidemiological welfare of the population in the territory of the Russian Federation in connection with the spread of the new coronavirus infection (COVID – 19)"// meeting of the legislation of the Russian Federation. 2020. No. 14 (part I). Article 2082
5. Sanitary rules of SP 3.1.3597-20 "Prevention of new coronavirus infection (COVID - 19). Approved by the resolution of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation No. 15 of 22.05.2020 (ed. of 13.11.2020) // Rossiyskaya Gazeta. 27.05.2020; <http://www.pravo.gov.ru> . 27.05.2020.
6. Resolution of the Government of the Bryansk region of 17.03.2020 No. 106 - p "On the introduction of a high-alert regime on the territory of the Bryansk region" (ed. from 03/27/2020)/rg.ru 2020/03/18bryansk- post 106. Accessed 20.09.2021.
7. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 18 – P dated 01.12.1997 "On the Case of Checking the Constitutionality of Certain Provisions of Article 1 of the Federal Law of November 24, 1995. "On Amendments and additions to the Law of the Russian Federation "On Social Protection of citizens exposed to radiation as a result of the Chernobyl disaster"// Rossiyskaya Gazeta. 19.12.1997.
8. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 49-P dated 12/25/2020 "On the case of checking the constitutionality of subparagraph 3 of paragraph 5 of the Resolution of the Governor of the Moscow Region "On the introduction in the Moscow Region of a high-alert regime for the management bodies and forces of the Moscow Regional Emergency Prevention and Response System and some measures to prevent the spread of a new coronavirus infection (COVID -19) on the territory of the Moscow Region" in connection with the request of the Protvinsky City Court of the Moscow Region"// Collection of Legislation of the Russian Federation. 2021. No. 1 (Part 2). Article 289.
9. Kiselev I.N., Mishina N.N. Problems of the formation of RV legislation on overcoming the consequences of coronavirus in the Russian Federation// Issues of Russian and international law. 2020. Volume 10. No. 8-A. S.54-64.
10. Social distance // The newest Philosophical Dictionary edited by A.A. Gritsanov. M.: Book House. 1999.