

## **Генерация защитных возможностей права в условиях пандемического кризиса (COVID-19)**

### **СЛАЙД 1. Название доклада, представление докладчика**

Уже год в мире длится пандемический кризис. Но проблема прогнозирования его дальнейшей динамики, разработка стратегии и тактики его преодоления стоит по-прежнему остро.

Хотя ретроспективный анализ событий и реакций на них государства, а также оценка текущего положения дел позволяют говорить о том, что, *во-первых*, пандемический кризис стал более подконтрольным и управляемым. Он перестал быть объектом ситуативных, точечных, бессистемных и в некотором смысле хаотичных реакций со стороны государств.

Имеется в виду не управляемость и подконтрольность динамики распространения заболевания или клинической картины его протекания. Речь идет о контроле влияния пандемии на различные сферы жизни общества, воздействия на экономику, социальную сферу, повседневную жизнь граждан и ее качество.

*Во-вторых*, наднациональные институты не сумели своевременно предложить эффективные и универсальные меры или стратегии по борьбе с пандемией и кризисными явлениями, им порожденными. Поэтому государства с опорой на национальное право налаживают собственные системы противодействия кризису и управления им, включая матрицу ориентиров для корреляции ординарного и экстраординарного регулирования, основ конституционного строя и ограничительных мер, включая ограничение прав и свобод граждан.

Эти системы носят преимущественно локальный и относительно замкнутый (в пределах конкретных государств) характер, притом что вирус не имеет границ. Они ориентированы на внутренние проблемы, их масштаб и

собственные возможности, в том числе на ресурсы национального правового порядка.

*В-третьих*, оказалось востребованным эффективное управление. В том, что в России негативный сценарий развития событий не состоялся, большая заслуга не только врачей, но и органов государственного и муниципального управления. Во многом этому способствовал курс на укрепление единства публичной власти, нашедший отражение в конституционных поправках. Слаженная и скоординированная деятельность всех ее органов и уровней (федеральных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления) обеспечила надлежащую реализацию прав граждан и социальных обязательств государства в условиях пандемии.

*В-четвертых*, практика государств очень разнообразная. Общих черт в национальных системах управления пандемическим кризисом не так много, но их надо выделить, так как это важно для построения прогноза на будущее, поскольку с вирусом COVID-19, как полагают ученые, нам предстоит жить еще долго.

## **СЛАЙД 2. Общие черты в управлении пандемическим кризисом**

## **СЛАЙД 3. Арсенал правовых инструментов, стратегических и тактических решений, используемых государствами в процессе борьбы с пандемией**

Все эти меры требуют правовой оценки. Государствам не просто найти баланс между обеспечением основных прав и свобод, с одной стороны, и преодолением угрозы жизни и здоровью человека – с другой.

В России отдельные меры по минимизации влияния пандемии вызвали критику со стороны ряда правозащитников, однако ни федеральное

Правительство, ни суды не усмотрели в действиях органов власти субъектов Российской Федерации, в том числе мэра Москвы, признаков нарушения законности.

Профессиональным юридическим сообществом отмечались как применение субъектами Российской Федерации некоторых правовых понятий, не предусмотренных федеральным законодательством (например, «режим самоизоляции», который влечет двусмысленное толкование и по сути самоизоляцией не является), так и непродуманность процедур реализации подзаконных нормативных актов, в том числе привлечения к ответственности. В связи с этим Верховный Суд РФ вынужден был специально разъяснить, кто может подвергаться штрафу за нарушение эпидемиологических предписаний по статьям 6.3 и 20.6.1 КоАП РФ.

#### **СЛАЙД 4. Административная ответственность за нарушение обязательных требований к гражданам и организациям, связанных с реализацией специальных правовых режимов, направленных на противодействие пандемии заболевания, вызванного COVID-19: субъекты Российской Федерации**

Установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (режим повышенной готовности и чрезвычайной ситуации предусмотрен именно Законом № 68-ФЗ), относится к ведению Российской Федерации (пункт 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ).

Эта ответственность предусмотрена КоАП РФ за нарушение законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (статьи 6.3, 20.6 и 20.6.1):

1) за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; 2) невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; 3) невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации и угрозе ее возникновения).

**СЛАЙД 5. Административная ответственность за нарушение обязательных требований к гражданам и организациям, связанных с реализацией специальных правовых режимов, направленных на противодействие пандемии заболевания, вызванного COVID-19: субъекты Российской Федерации (продолжение)**

В 13 субъектах Российской Федерации (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Башкортостан, Бурятия, Карачаево-Черкессия, Крым, Саха (Якутия), Татарстан, Удмуртия, Чечня, Курганская и Тюменская области) также установлена административная ответственность за нарушение требований региональных нормативных правовых актов, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности.

Установление административной ответственности на региональном уровне в данном случае порождает конкуренцию положений КоАП РФ и соответствующих региональных законов.

Требуется детальный анализ законодательства названных субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях на предмет его соответствия КоАП РФ.

В первую очередь должны быть даны ответы на следующие вопросы:

1) установлены ли региональные правила и нормы в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

2) наличествует ли дублирование федеральных и региональных правил и норм, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Кроме правовых государство применяет квазиправовые и неправовые инструменты – методики и просто рекомендации, указания, разъяснения и проч. (в международном праве для них уже появился специальный термин – «мягкое право»). Эти нормы могут сопровождаться локальным нормотворчеством, и их несоблюдение иногда может влечь юридическую ответственность.

Соответствующий инструментарий не исчерпывается только запретами и ограничениями. Это еще и компенсационные меры для граждан и предприятий, и стимулирующие меры для бизнеса и работодателей.

Очевидно, что при таких обстоятельствах горизонт работ и спектр объектов оценки для уполномоченных по правам человека существенно расширяется.

В сложившихся условиях омбудсменам необходимо иметь четкую «критериальную матрицу» для оценки вводимых ограничений.

Наработок не так много, учитывая, что объект сложный и разнообразный.

Но я рада возможности поделиться результатами коллективного труда юристов разных стран – Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии). Наш Институт выполняет функции секретариата делегации Российской Федерации в этом органе.

**СЛАЙД 6. Обложка доклада Венецианской комиссии «Компиляция заключений и докладов Венецианской комиссии о чрезвычайном положении» (Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия))**

Комиссия опирается на общепризнанные демократические стандарты прав и свобод человека и понимание чрезвычайных мер как дихотомии нормальности и исключения.

Все страны исходят из этого принципа. В правовых системах некоторых государств такого рода режим не предусмотрен.

В этом понимании наиболее радикальный из имеющихся экстраординарных режимов – режим чрезвычайного положения (статья 88 Конституции Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года «О чрезвычайном положении») – в России не применялся. Тем не менее этот режим также может быть законно применен (ст. 3 Закона о чрезвычайном положении). Был задействован режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

#### **СЛАЙД 7. Нормативная правовая основа режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации**

В соответствии с пунктом «з» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, регламентация режима повышенной готовности и чрезвычайной ситуации осуществляется как на федеральном уровне, так и уровне субъектов Российской Федерации.

Законодательную основу данного режима составляет Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Также в целях противодействия пандемии заболевания, вызванного COVID-19, на федеральном уровне было принято постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 года № 417, которым были утверждены Правила

поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

### **СЛАЙД 8. Организационно-правовая основа режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации**

Обеспечивается реализация режима повышенной готовности и чрезвычайной ситуации органами управления и силами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Венецианская комиссия предложила ряд критериев для оценки «чрезвычайных» мер.

### **СЛАЙД 9. Критерии Венецианской комиссии, которым должны соответствовать «чрезвычайные» меры**

Таким образом, все чрезвычайные меры должны подчиняться трем универсальным условиям (критериям): необходимости, пропорциональности и временности. Причем их «значения» не абсолютные.

Например, Венецианская комиссия признает, что в некоторых случаях исключительные обстоятельства, вызвавшие объявление чрезвычайного положения, могут не быть полностью преодолены в течение установленного периода. И они могут потребовать более долгосрочного пересмотра применимой правовой базы и распределения полномочий.

### **СЛАЙД 8. Правовые режимы, введенные в субъектах Российской Федерации в связи с пандемией заболевания, вызванного COVID-19**

Развитие пандемии заболевания, вызванного COVID-19, в Российской Федерации было неравномерным. В связи с этим данная чрезвычайная

ситуации носила региональный характер. Специальные правовые режимы, обусловленные ей, в субъектах Российской Федерации начали вводиться с 27 января 2020 года (Амурская область). Последним такой режим был введен 20 марта 2020 года на территории Воронежской области. В наибольшем числе субъектов Российской Федерации рассматриваемый режим был введен 18 марта 2020 года (26 субъектов).

### **Слайд 9. Правовые режимы, введенные в субъектах Российской Федерации в связи с пандемией заболевания, вызванного COVID-19 (продолжение)**

Вместе с тем основные изменения в федеральное законодательство, направленные на противодействие пандемии, были внесены только Федеральным законом от 1 апреля 2020 года № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». В частности, органы государственной власти были наделены полномочиями по установлению обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а Правительству Российской Федерации были предоставлены следующие полномочия:

1) принимать решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части в случае угрозы возникновения и (или) возникновения чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального характера;

2) устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Венецианская комиссия допускает такую последовательность введения экстраординарного режима и ограничительных мер, как и другие варианты, например обратную очередность принятия и реализации соответствующих решений или введение ограничительных мер без объявления специального режима.

Допустимыми признаются и меры чрезвычайного характера, предполагающие отступление от обязательств по Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Инструментарий для государств – членов Совета Европы. Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав человека в условиях эпидемиологического кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией COVID-19 (SG/INF(2020)11), принят 7 апреля 2020 года). Каждое государство самостоятельно оценивает, требуют ли принимаемые им меры такого отступления, в зависимости от характера и объема ограничений гарантированных прав и свобод.

В основе противодействия пандемии заболевания, вызванного COVID-19, лежит бесспорный приоритет жизни, безопасности и благосостояния граждан.

В соответствии с пунктом 1 статьи 15 Конвенции за государствами – членами Совета Европы признаются широкие пределы усмотрения в вопросе отступления от положений Конвенции в целях реализации принципа ответственности за жизнь нации.

Подходы к оценке допустимости ограничений являются достаточно гибкими. Экстраординарные режимы и ограничения могут вводиться: 1) на основе писаной конституции или конституционного закона; 2) на базе текущего законодательства, предусматривающего основания и порядок введения «чрезвычайных» режимов»; 3) на основе ординарного регулирования.

Оценка трех условий (необходимости, соразмерности и временности) применительно к чрезвычайным мерам не является разовым и

окончательным действием. Важно, чтобы соответствующие меры отражали развитие ситуации (они могут стать более строгими, если ситуация ухудшается, или менее строгими, если ситуация улучшается). Следовательно, должен вестись постоянный мониторинг. Но для его проведения необходима соответствующая методика.

Учитывая, что многие применяемые международными организациями методики мониторинга (в частности, конституционных процессов, уровня коррупции и соблюдения антикоррупционных стандартов и др.) носят не безупречный характер, нам нужны собственные разработки.

У нас они имеются (например, Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР)).

#### **СЛАЙД 10. МОНКОР, работы ИГиСП по методологии правового мониторинга**

Развивая одну из научных преференций Института – методологию правового мониторинга, которая была апробирована еще в 2009 году и нашла практическое воплощение в Указе Президента РФ и в деятельности Минюста России, мы готовим практические методики тематического мониторинга, в том числе для оценки экстраординарного регулирования в кризисных ситуациях.

Соответствующие оценки должны даваться с опорой на Конституцию России и конституционное законодательство о правах и свободах человека.

#### **СЛАЙД 11. Конституционные критерии для оценки ограничений основных прав и свобод человека и гражданина**

Приоритет конституционных стандартов и критериев был подкреплён и усилен в результате конституционной реформы. Основной Закон стал человекоцентричным и расширил свое социально-ценностное содержание. Благодаря новеллам Конституции более четко расставлены ценностные акценты, создающие необходимые ориентиры при введении ограничений. Конституция наполнилась новыми гарантиями социальных права граждан – и даже, по сути, новыми правами (например, право на доступную и качественную медицинскую помощь, право на сохранение и укрепление общественного здоровья, на ведение здорового образа жизни и др.).

Следует иметь в виду, что в настоящее время активно принимается законодательство в унисон с обновленной Конституцией, причем на всех уровнях – на федеральном уровне и на уровне субъектов.

Как сопредседатель рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации и официальный представитель Президента России при рассмотрении палатами Федерального Собрания законопроектов, разработанных во исполнение изменений в Основной Закон, могу сказать, что ранее мы предполагали (и информировали об этом главу государства), что конституционные поправки потребуют изменения порядка 100 федеральных законов. Однако уже сейчас ясно, что их будет больше. Надо использовать их конституционный смысл и функциональную нагрузку в процессе оценки экстраординарного регулирования.

А теперь о будущем. Новая социальная (жизнь в условиях пандемии) и правовая (обновленная конституция и конституционная модернизация правовой системы) реальность ставит перед практикой ряд задач, решение которых должно привести к формированию современной вариативной модели правового регулирования в ситуациях чрезвычайного характера.

Следует разработать регулятивные шаблоны и алгоритмы в соответствии со стратегическими сценариями оперативного перевода правового регулирования на «чрезвычайные рельсы» по аналогии с заранее

предусмотренными возможностями, например перепрофилирование макаронной фабрики на производство патронов, а общеобразовательных учреждений – в госпиталь с бомбоубежищем (как это было в СССР после Великой Отечественной войны) или культурно-развлекательных центров – в медицинские стационары (примеры чего мы наблюдали в последние месяцы).

В этих шаблонах могут быть использованы:

- 1) акты временного действия (и правовая основа их принятия, действия и отмены);
- 2) приостановление действия законодательных и иных нормативных правовых актов в экстраординарных условиях;
- 3) оперативное распределение (и перераспределение) полномочий уровней и органов власти и др.

Все это способно составить часть элементов механизма «активации» экстраординарных режимов и «чрезвычайного» законодательства.

Соответствующая правовая модель должна быть снабжена эффективными механизмами контроля за соблюдением прав и свобод граждан в условиях действия экстраординарных режимов. Существенная роль в системе этого контроля должна быть отведена уполномоченным по правам человека. Судебный контроль в силу разных причин может оказаться временно не доступным, парламентский сопряжен с парламентскими процедурами, а потому не самый оперативный. Уполномоченные по правам человека в этом смысле более надежный и эффективный институт. Поэтому важна не только разработка сценариев деятельности омбудсменов в экстраординарных условиях, но и возможность укрепления их позиций в законодательстве.