



Институт законодательства и сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации

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

## Хабриева Талия Ярулловна

Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заместитель Президента Российской академии наук, представитель Российской Федерации в Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право), научный руководитель Швейцарской академии международного права

Академик РАН, доктор юридических наук, профессор, действительный член Международной академии сравнительного права

Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан

# Общие черты в управлении пандемическим кризисом



*\*Институциональная основа - суверенные государства (а не международное сообщество и наднациональные институты)*

*\* Управление кризисом на основе национального права*

*\* Антипандемические меры затрагивают как индивидуальные, так и коллективные права граждан (личные, экономические, политические, социальные и др.)*  
*\* Актуализированы вопросы пределов ограничения прав человека, процедур их установления и контроля за соблюдением, а также соизмерения с «компенсационными» мерами, уравнивающими вводимые ограничения*

*\* В рамках национальных правовых порядков происходит генерация защитных возможностей права (воспроизводство известных, изобретение новых)*

*\* Произошла «мобилизация» всех механизмов контроля за соблюдением прав человека (парламентский, судебный, президентский контроль, деятельность уполномоченных по правам человека)*



# АРСЕНАЛ ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ, СТРАТЕГИЧЕСКИХ И ТАКТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ГОСУДАРСТВАМИ В ПРОЦЕССЕ БОРЬБЫ С ПАНДЕМИЕЙ

- Экстраординарные (чрезвычайные) правовые режимы в различных их сочетаниях
- Антипандемическое законодательство
- Чрезвычайные полномочия органов публичной власти
- Временное перераспределение полномочий между уровнями и ветвями власти, усиление исполнительной власти, повышение роли оперативного централизованного управления
- Расширение дискреционных полномочий высших органов власти и должностных лиц в части выбора и установления антипандемических мер и режимов
- Новое сочетание правовых, квазиправовых регуляторов и неправовых инструментов
- Комбинирование ограничительных и компенсационных мер (для граждан и предприятий, и стимулы для бизнеса и работодателей)

Все принимаемые меры требуют правовой оценки.

Государство должно обеспечивать соблюдение баланса между обеспечением основных прав и свобод, с одной стороны, и преодолением угрозы жизни и здоровью человека – с другой.



# 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

Состав административного правонарушения и административное наказание за него	Основание
<b>Москва</b>	
За невыполнение гражданами требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности, в т.ч. необеспечение режима самоизоляции, установлен административный штраф в размере 4000 руб. За совершение правонарушения повторно или с использованием транспортного средства - штраф 5000 руб.	Статья 3.18.1 Закона г. Москвы от 21.11.2007 № 45
<b>Московская область</b>	
За невыполнение гражданами требований нормативных правовых актов Московской области, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности, в т.ч. необеспечение режима самоизоляции, установлен административный штраф в размере 4000 руб. За совершение правонарушения повторно или с использованием транспортного средства - штраф 5000 руб.	Статья 3.6 Закона Московской области от 04.05.2016 № 37/2016-ОЗ
<b>Санкт-Петербург</b>	
За невыполнение гражданами требований нормативных правовых актов Правительства Санкт-Петербурга, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности, в т.ч. необеспечение режима самоизоляции, установлен административный штраф в размере 4000 руб. За совершение правонарушения повторно или с использованием транспортного средства - штраф 5000 руб.	Статья 8.6.1 Закона Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70
<b>Башкортостан</b>	
Невыполнение гражданами требований нормативных правовых актов Республики Башкортостан, принятых в целях устранения последствий распространения новой коронавирусной инфекции, влечет предупреждение или наложение штрафа на граждан в размере от 1000 до 3000 руб. Повторное совершение правонарушения влечет наложение штрафа в размере от 3000 до 5000 руб.	Статья 13.19 Кодекса Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23.06.2011 № 413-з
<b>Республика Бурятия</b>	
За несоблюдение гражданами требований нормативных правовых актов Республики Бурятия, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности, влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 500 до 1500 руб. За совершение правонарушения повторно - штраф от 1500 до 4000 руб.	Статья 15.1 Закона Республики Бурятия от 05.05.2011 № 2003-4
<b>Карачаево-Черкесская Республика</b>	
За невыполнение гражданами требований правовых актов Карачаево-Черкесской Республики, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории Карачаево-Черкесской Республики, в т.ч. необеспечение режима самоизоляции, установлена административная ответственность в виде предупреждения или штрафа от 500 до 3000 руб. За совершение правонарушения с использованием транспортного средства - штраф от 1000 до 3000 руб. За совершение правонарушения повторно - штраф от 3000 до 5000 руб.	Статья 3.3. Закона Карачаево-Черкесской Республики от 11.04.2005 N 40-РЗ



# 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)

Состав административного правонарушения и административное наказание за него	Основание
<b>Республика Крым</b>  С 11.04.2020 по 10.11.2020 была предусмотрена административная ответственность за невыполнение гражданами требований нормативных правовых актов Республики Крым, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности, в т.ч. необеспечение режима самоизоляции, в виде штрафа в размере 4000 руб. и 5000 руб. за совершение правонарушения повторно или с использованием транспортного средства	Статья 7.3 Закона Республики Крым от 25.06.2015 № 117-ЗПК/2015
<b>Республика Саха (Якутия)</b>  Несоблюдение требований нормативных правовых актов Республики Саха (Якутия), направленных на предотвращение и устранение последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 4000 руб. Повторное совершение гражданином указанных действий влечет наложение административного штрафа в размере от 4000 до 5000 руб.	Закон Республики Саха (Якутия) от 18.06.2020 2243-3 № 413-VI
<b>Республика Татарстан</b>  Несоблюдение требований нормативных правовых актов Республики Татарстан, направленных на предотвращение и устранение последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 тыс. до 4 тыс. руб. Те же действия, совершенные повторно, влекут штраф для граждан в размере 5 тыс. руб.	Статья 2.17 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19.12.2006 № 80-ЗРТ
<b>Удмуртская Республика</b>  Неисполнение гражданами требований нормативных правовых актов Удмуртской Республики, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории Удмуртской Республики, устанавливающих запрет (ограничения) гражданам, проживающим или временно находящимся на территории Удмуртской Республики, покидать места проживания (пребывания), а равно устанавливающих правила нахождения граждан вне мест проживания (пребывания), влечет наложение штрафа в размере от 500 до 2000 руб. Нарушение гражданами, прибывшими на территорию Удмуртской Республики из стран, субъектов РФ, иных территорий, предусмотренных нормативными правовыми актами Удмуртской Республики, направленными на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории Удмуртской Республики, требований данных нормативных правовых актов Удмуртской Республики, влечет наложение штрафа в размере 3000 руб. Неисполнение гражданами требований нормативных правовых актов Удмуртской Республики, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории Удмуртской Республики, устанавливающих обязанности принятия и реализации мер, направленных на обеспечение исполнения гражданами обязанности по использованию медицинских масок или иных их заменяющих изделий, обеспечивающих индивидуальную защиту органов дыхания человека, влечет наложение штрафа в размере от 3000 до 5000 руб. Повторное в течение года совершение вышеупомянутых административных правонарушений, влечет наложение штрафа в размере 5000 руб.	Статья 7.4 Закона Удмуртской Республики от 13.10.2011 № 57-ПЗ
<b>Чеченская Республика</b>  За невыполнение гражданами требований нормативных правовых актов Чеченской Республики, направленных на обеспечение режима повышенной готовности, в т.ч. необеспечение режима самоизоляции влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 1000 до 4000 руб. За совершение правонарушения повторно или с использованием транспортного средства - штраф 5000 руб.	Закон Чеченской Республики от 08.05.2008 № 17-ПЗ
<b>Курганская область</b>  За невыполнение гражданами требований нормативных актов Курганской области в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории Курганской области, установлен административный штраф от 1000 до 2000 руб. За повторное нарушение - штраф от 2000 до 3000 руб. За совершение нарушения с использованием транспортного средства - штраф от 1500 до 2500 руб.	Статья 3 Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25
 До отмены режима повышенной готовности на территории Курганской области установлена административная ответственность за нахождения несовершеннолетнего, не достигшего 18 лет, без сопровождения родителей или лиц, их заменяющих, в общественных местах, в т.ч. на улицах, стадионах, в парках, скверах, транспортных средствах общего пользования, на объектах торговли, общественного питания, развлечений и досуга - установлен штраф от 500 до 1000 руб.	Статья 2 Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25
<b>Тюменская область</b>  За невыполнение гражданами нормативных правовых актов Тюменской области по защите населения от чрезвычайных ситуаций установлен административный штраф в размере от 1000 до 2000 руб.	Статья 3.6 Кодекса Тюменской области об административной ответственности" от 27.12.2007 № 55

# Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия)



Страсбург, 16 Апреля 2020 г.

DL-PI(2020)003

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ЗАКОН

(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

## КОМПИЛЯЦИЯ

ЗАКЛЮЧЕНИЙ И ДОКЛАДОВ  
ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

О ЧРЕЗВЫЧАЙНОМ  
ПОЛОЖЕНИИ





# Нормативная правовая основа режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации

Законодательная основа введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации		Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее - Закон № 68-ФЗ)
Федеральный уровень		
Подзаконная регламентация режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации		Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 417
Региональный уровень		Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации
Местный уровень		Муниципальные правовые акты

*За нарушение законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера предусмотрена административная ответственность:*

- в КоАП РФ - статья 20.6, статья 20.6.1 и др.
- в законодательстве субъектов Российской Федерации (например, статья 3.18.1. КоАП города Москвы). Административная ответственность за аналогичные административные правонарушения установлена еще в 12 субъектах Российской Федерации (Московская область, Санкт-Петербург, Башкортостан, Бурятия, Карачаево-Черкессия, Крым, Якутия – Саха, Татарстан, Удмуртия, Чечня, Курганская и Тюменская области)



# Организационно-правовая основа режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации

Режим чрезвычайной ситуации

• При возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации

Режим повышенной готовности

• При угрозе возникновения чрезвычайной ситуации

Вводится

На федеральном и межрегиональном уровнях

Правительством Российской Федерации

(пункт «а<sup>1</sup>» статьи 10 Закона № 68-ФЗ)

На региональном и межмуниципальном уровнях

Органами государственной власти субъекта Российской Федерации  
(пункт «м» части 1 статьи 11 Закона № 68-ФЗ)

На местном уровне

Органами местного самоуправления  
(пункт «и» части 2 статьи 11 Закона № 68-ФЗ)

Обеспечивается

Органами управления и силами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Региональные подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Территориальные подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций



# Критерии Венецианской комиссии, которым должны соответствовать «чрезвычайные» меры



## Необходимость

- указывает на то, что во время объявленного (или даже официально не объявленного) чрезвычайного положения могут иметь место только такие ограничения прав человека и такое перераспределение полномочий между органами власти, которые необходимы для преодоления исключительной ситуации. В то же время цель всех этих мер должна состоять в преодолении чрезвычайной ситуации и скорейшем возвращении к нормальной жизни.

## Пропорциональность (соразмерность)

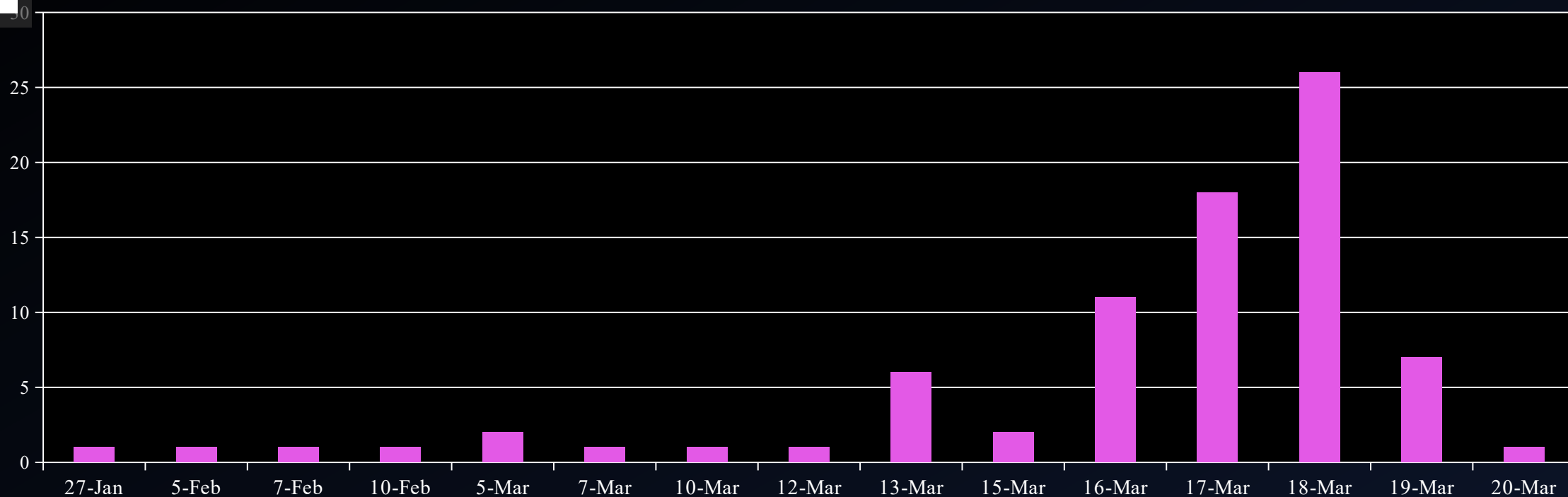
- предусматривает, что все меры должны быть соразмерны по своим масштабам характеру и опасности угрозы, которую необходимо преодолеть.

## Временный характер

- означает, что принимаемые меры и любые сдвиги в перераспределении полномочий должны быть ограничены во времени периодом чрезвычайной ситуации. Любые чрезвычайные меры должны быть приостановлены или отменены, как только они перестанут быть необходимыми и соразмерными.



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



Экстраординарные правовые режимы в связи с пандемией заболевания, связанного с COVID-19, в субъектах Российской Федерации начали вводиться с 27.01.2020 (Амурская область). Последним такой режим была введена 20.03.2020 на территории Воронежской области. В наибольшем числе субъектов Российской Федерации рассматриваемый режим был введен 18.03.2020 (26 субъектов).

Вместе с тем, основные изменения в федеральное законодательство, направленные на противодействие указанной пандемии, были внесены только Федеральным законом от 01.04.2020 № 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 права (1) принимает 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) устанавливает обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.



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

Дата введения экстраординарного правового режима	Субъекты Российской Федерации, в которых были введены экстраординарные правовые режимы
27.01.2020	Амурская область
05.02.2020	Еврейская автономная область
07.02.2020	Ярославская область
10.02.2020	Бурятия
05.03.2020	Город Москва, Псковская область
07.03.2020	Новгородская область
10.03.2020	Курская область
12.03.2020	Карелия
13.03.2020	Московская область, город Санкт-Петербург, Ленинградская область, Хакасия, Хабаровский край, Нижегородская область
15.03.2020	Краснодарский край, Пермский край
16.03.2020	Коми, Красноярский край, Белгородская область, Вологодская область, Калининградская область, Кемеровская область, Мурманская область, Пензенская область, Тульская область, Чукотский АО, Ямало-Ненецкий АО
17.03.2020	Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Крым, Мари-Эл, Якутия - Саха, Тыва, Владимирская область, Калужская область, Костромская область, Омская область, Оренбургская область, Ростовская область, Рязанская область,
18.03.2020	Адыгея, Алтай, Башкортостан, Калмыкия, Северная Осетия – Алания, Удмуртия, Чечня, Чувашия, Алтайский край, Камчатский край, Ставропольский край, Архангельская область, Астраханская область, Ивановская область, Иркутская область, Кировская область, Магаданская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Томская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ханты-мансийский АО, город Севастополь
19.03.2020	Дагестан, Кабардино-Балкария, Татарстан, Забайкальский край, Приморский край, Брянская область, Курганская область
20.03.2020	Воронежская область



# Правовой мониторинг в Российской Федерации

## Нормативные основы правового мониторинга в Российской Федерации

- Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»
- Рекомендации по вопросам организации деятельности по мониторингу правоприменения, сбора информации и привлечения лиц и организаций к процессу мониторинга правоприменения (разработаны Минюстом России)

## Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по проблемам правового мониторинга





# Конституционные критерии для оценки ограничений основных прав и свобод человека и гражданина

Ст. 55 Конституции Российской Федерации:

4.2

*• В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.*

4.3

*• Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным 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*

Ст. 56 Конституции Российской Федерации:

4.3

*• В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.*