

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЭПИДЕМИЙ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ ВИРУСНЫХ ИНФЕКЦИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

© 2022 г. М. Н. Кобзарь-Фролова*, Л. Н. Смorchkova**

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

*E-mail: margokfnn@yandex.ru

**E-mail: l.smorchkova@mail.ru

Поступила в редакцию 24.06.2022 г.

Аннотация. В статье анализируется опыт введения в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 ограничительных мер административно-правового характера и его последующее применение. В условиях сохраняющейся опасности распространения новых вирусных инфекций этот опыт полезен не только в теоретическом отношении, но и предполагает дальнейшее совершенствование законодательства в данной сфере, которое должно быть ориентировано на упреждение возможных правовых пробелов. Авторы предлагают разработать и принять на федеральном уровне пакеты ограничительных мер, которые могут быть введены на той или иной территории в зависимости от уровня угрозы распространения новой вирусной инфекции, с установлением юридической ответственности за их нарушение. Обосновывается, что такие пакеты мер также должны, кроме прочего, учитывать регулирование отношений в экономической сфере и содержать комплекс (систему) мер компенсационного характера. В заключение сделаны соответствующие теме исследования выводы.

Ключевые слова: правовое регулирование, вирусные инфекции, эпидемия, пандемия, административно-правовое воздействие, ограничительные меры, права и свободы, законность, экономическая деятельность.

Цитирование: Кобзарь-Фролова М.Н., Смorchkova Л.Н. Административно-правовое регулирование отношений в условиях эпидемий и распространения вирусных инфекций: проблемы и перспективы развития // Государство и право. 2022. № 11. С. 123–130.

DOI: 10.31857/S102694520022766-3

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE CONDITIONS OF EPIDEMICS AND THE SPREAD OF VIRAL INFECTIONS: PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS

© 2022 M. N. Kobzar-Frolova*, L. N. Smorchkova**

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: margokfnn@yandex.ru

**E-mail: l.smorchkova@mail.ru

Received 24.06.2022

Abstract. The article analyzes the experience of introducing restrictive administrative and legal measures during the COVID-19 pandemic and its subsequent application. In the context of the continuing danger of the spread of new viral infections, this experience is useful not only in a theoretical sense, but also suggests further improvement of legislation in this area, which should be focused on preventing possible legal gaps. The authors propose to develop and adopt at the federal level packages of restrictive measures that can be introduced in a particular territory, depending on the level of threat of the spread of a new viral infection, with the establishment of legal liability for their violation. It is substantiated that such packages of measures should also, among other things, take into account the regulation of relations in the economic sphere and contain a set (system) of measures of a compensatory nature. In conclusion, conclusions corresponding to the topic of the study are made.

Key words: legal regulation, viral infections, epidemic, pandemic, administrative and legal impact, restrictive measures, rights and freedoms, legality, economic activity.

For citation: Kobzar-Frolova, M.N., Smorchkova, L.N. (2022). Administrative and legal regulation of relations in the conditions of epidemics and the spread of viral infections: problems and development prospects // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 11, pp. 123–130.

Введение

Эпидемии, пандемии, подчас катастрофические, сопровождали человечество на протяжении всей его тысячелетней истории. В зависимости от степени развития цивилизации предпринимались те или иные меры борьбы с подобными явлениями. В условиях общего низкого уровня развития медицины вплоть до XX в. люди нередко обращались к разного рода целителям и чародеям (шаманы, колдуны, знахари, жрецы и проч.). Официальная медицина как наука широко заявила о себе в борьбе с эпидемиями массовых инфекционных болезней (чума, холера, оспа, сибирская язва, малярия, дизентерия, брюшной тиф и др.), сопровождавшимися высокой смертностью, лишь в конце XIX столетия.

Причинами высокой смертности населения в крупных поселениях России до конца XIX – начала XX в. были массовая бедность, отсутствие элементарной гигиены, скученность поселений, неграмотность, боязнь делать прививки и др. Доподлинно известно, что до XIX в. заболевания лишь регистрировали и описывали их течение. В конце XIX столетия начали проводить профилактику болезней и прививали культуру личной гигиены¹. Следует отметить, что научные изыскания, направленные на борьбу с эпидемиями, не всегда были успешными. Это связано с тем, что возбудителями инфекционных болезней обычно являются патогенные микроорганизмы (к которым относят бактерии, вирусы, прионы и др.), которые составляют часть живой природы. Как известно, в природе все взаимосвязано. Борьба за уничтожение (нейтрализацию) одних микроорганизмов, возбуждающих инфекционные заболевания, неизбежно порождает возникновение других, к которым у человека может быть еще не выработан иммунитет. Эта закономерность позволяет вполне обоснованно говорить о том, что угроза новых эпидемий и пандемий является перманентной².

Помимо объективных причин и условий природной модификации микроорганизмов, существует угроза умышленного (неумышленного) распространения бактерий и вирусов в результате деятельности человека (людей). Например, на территории Российской Федерации сохраняется угроза завоза и распространения холеры³, оспы обезьян и прочих массовых инфекционных болезней, что предполагает принятие дополнительных мер по их профилактике.

¹ См., напр.: Васильев К.Г., Сегал Л.Е. История эпидемий в России. М., 1960. С. 214–344.

² См.: Прошедшие пандемии // Официальный сайт Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения // <https://www.euro.who.int/ru/health-topics/communicable-diseases/influenza/pandemic-influenza/past-pandemics>

³ См.: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 26.04.2022 г. № 14 «О дополнительных мерах по профилактике холеры в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru>, 28/04.2022.

Достижения современной медицины позволяют оперативно выявлять и идентифицировать новые формы микроорганизмов, вызывающих инфекционные заболевания у человека. Именно достижения мировой медицины укрепили в людях уверенность, что с новыми инфекциями возможно эффективно бороться. Однако для выработки способов и методов борьбы с новыми формами проявления инфекций необходимо время, в течение которого народонаселение планеты в целом и отдельно взятой его части должно быть хоть в какой-то степени защищено от заражения. Опыт молниеносного распространения коронавирусной инфекции COVID-19 дал основания заявить, что эффективно предупредить диссеминацию заболевания можно лишь путем введения на определенной территории жестких мер ограничительного характера.

Как показала практика, к сожалению, существующий в России консервативный порядок нормотворчества не позволяет оперативно реагировать на порой молниеносно изменяющиеся условия. Вместе с тем приходится отметить, что введение на определенной территории ограничительных мер, вызванных распространением инфекции или угрозой вспышки эпидемии, неизбежно затрагивает основополагающие демократические институты. В данном случае имеется в виду ограничение конституционных прав и свобод человека. В такой ситуации происходит переоценка общечеловеческих ценностей и пересмотр приоритетов, исходя из объективной необходимости их соответствия праву человека на безопасность, которое наряду с правом на жизнь и здоровье является основополагающим принципом.

При таком положении возникает объективная потребность правовыми (прежде всего, административно-правовыми) средствами разрешить данную проблему. Как представляется, необходим специальный законодательный акт, в котором содержался бы четкий алгоритм действий, позволяющий в случае возникновения критического положения, обусловленного распространением опасной для жизни человека инфекции быстро вводить комплекс (систему) мер противодействия на территории государства в целом либо на его отдельной части.

Административно-правовые меры, направленные на предупреждение распространения COVID-19. В период пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Российской Федерации ограничительные меры административного характера были введены на основании Указа Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней»⁴ и от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»⁵, которыми в период с 30 марта по 30 апреля практически была приостановлена хозяйственная деятельность на территории

⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 13, ст. 1898.

⁵ См.: СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. 1), ст. 2082.

всей страны, исключая деятельность непрерывно действующих и ряда иных организаций⁶.

Субъектам Российской Федерации было делегировано право определять территории, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе устанавливать особый порядок передвижения лиц и транспортных средств⁷. Фактически действие принятых мер было продлено Указом Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294⁸ до окончания майских праздников 11 мая 2020 г., а Указом Президента РФ от 11 мая 2020 г. № 316⁹ определен порядок продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации, исходя из эпидемиологической обстановки в том или ином регионе на основании данных о количестве новых зарегистрированных заражений, госпитализированных и умерших людей.

Так, в городе федерального значения Москве были изданы многочисленные указы мэра Москвы, вносящие изменения в Указ от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»¹⁰. Все содержащиеся в них административные меры ограничительного характера были обусловлены ситуацией с пандемией в названном субъекте Российской Федерации.

Первичные ограничительные меры, вводимые указами мэра Москвы, носили достаточно жесткий характер и, прежде всего, касались свободы передвижения и прав на участие в публичных мероприятиях. Так, было запрещено проведение спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий; ограничены пассажирские воздушные перевозки; приостановлено проведение досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, посещение гражданами территорий общегородского значения, религиозных объектов, а также оказание соответствующих услуг в местах массового посещения граждан.

Кроме того, граждане старше 65 лет, а также граждане, имеющие определенные в перечне заболевания, были обязаны соблюдать режим самоизоляции. Ограничение посещения гражданами территорий, зданий, строений, сооружений, связанных с осуществлением деятельности в соответствии с утвержденным перечнем, запрет на посещение парков культуры и отдыха, разрешительный порядок передвижения по городу на общественном или личном транспорте (введение цифровых пропусков) — все это фактически означало ограничение свободы передвижения даже в населенном пункте по месту постоянного проживания.

⁶ См. подр.: *Сморчкова Л. Н.* Особенности административного регулирования экономической деятельности в Российской Федерации в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // *Право и практика.* 2020. № 2. С. 28–32.

⁷ См., напр.: *Полянко Н. И., Галузо В. Н.* О регулировании «режима повышенной готовности» в городе Москве как субъекте Российской Федерации (медико-правовые аспекты) // *Актуальные исследования.* 2020. № 18. С. 30–36.

⁸ См.: СЗ РФ. 2020. № 18, ст. 2875.

⁹ См.: СЗ РФ. 2020. № 20, ст. 3157.

¹⁰ См.: URL: <https://www.mos.ru/city/projects/covid-19/documents/>

В дальнейшем некоторые из ограничительных мер поэтапно снимались в соответствии с Указом мэра Москвы от 8 июня 2020 г. № 68-УМ¹¹. Однако ограничения по максимальному количеству граждан, принимающих участие в массовых мероприятиях, и (или) по степени заполняемости мест их проведения, действовали практически два года.

В научной литературе справедливо отмечается, что при введении мер ограничительного характера зачастую использовались понятия, не закрепленные в российском законодательстве и не имеющие четко определенного содержания. К ним можно отнести термины, используемые в вышеобозначенном Указе мэра Москвы и др., например, «массовые мероприятия», «мероприятия с очным присутствием граждан», «места массового посещения граждан» и пр. Такое положение всегда чревато как их различным толкованием, так и проблемами в правоприменении¹².

Всемирная организация здравоохранения во Временном руководстве ВОЗ от 29 мая 2020 г. «Основные рекомендации по планированию массовых мероприятий в контексте COVID-19»¹³ отмечает: массовые мероприятия — это мероприятия, характеризующиеся концентрацией людей в определенном месте для определенной цели в течение определенного периода времени, которые могут привести к нагрузке на ресурсы планирования и реагирования принимающего государства или сообщества. Применительно к действию COVID-19 массовые мероприятия — это события, которые могут повысить опасность дальнейшего распространения вируса. Исходя из понимания массового мероприятия, предложенного ВОЗ, это мероприятие может способствовать усилению и распространению инфекционных болезней, приводить тем самым к серьезным последствиям для сферы здравоохранения, при условии, что они не будут тщательно спланированы и организованы в соответствии с утвержденными правилами.

Такое понимание массовых мероприятий является предпосылкой для введения административных ограничений при их проведении в периоды распространения инфекций. Уместно сказать, что вышеприведенное определение не содержит критериев, позволяющих оценить, какие мероприятия следует признавать массовыми. Такие же проблемы с правописанием возникают в отношении других понятий, вынужденно использованных в нормативных документах в условиях срочности вводимых ограничительных мер в целях пресечения распространения новой коронавирусной инфекции.

Российский законодатель на федеральном уровне никаким образом не закрепляет в нормах права рассматриваемые понятия и не раскрывает их содержание. В Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах,

¹¹ См.: *Вестник Мэра и Правительства Москвы.* 2020. № 33.

¹² См., напр.: *Кобзарь-Фролова М. Н.* Проблемы правового регулирования отношений в условиях действия COVID-19 // *Современная наука: актуальные проблемы теории и практики.* Сер.: Экономика и право. 2021. № 5. С. 135–139; см. также: *Рубцов О. И.* Административно-правовые основы, регулирующие порядок проведения публичных и непубличных массовых мероприятий // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2021. № 3.1. С. 215–226; *Его же.* Непубличные массовые мероприятия: понятие, содержание термина и характерные признаки // *Юрид. наука.* 2021. № 5. С. 159–164.

¹³ См.: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LA_W_354463/16ee06f00903e212efd20de7fc0e516d7eae0e66/

демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁴ используется понятие «публичное мероприятие» устанавливается правовой режим проведения различных форм публичных мероприятий. Во Временном положении «О порядке организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий в Москве», утвержденном распоряжением мэра Москвы от 5 октября 2000 г. № 1054-РМ¹⁵, под массовым мероприятием понимается требующее согласования с органами исполнительной власти г. Москвы разовое массовое культурно-просветительное, театрально-зрелищное, спортивное или рекламное мероприятие, проводимое с 8.00 до 23.00 в стационарных или временных спортивных и культурно-зрелищных сооружениях, а также в парках, садах, скверах, на бульварах, улицах, площадях и водоемах. Однако вполне очевидно, что такое понимание массового мероприятия имеет иной контекст и иную правотворческую цель. Остается не понятным, будет ли в условиях пандемии считаться массовым мероприятием, например, празднование юбилея или свадьбы, проведение собрания трудового коллектива, семинарское занятие со студентами, авиаперевозка пассажиров в самолете и прочее.

При формальной неопределенности некоторых понятий и использовании различающейся терминологии законодатель устанавливает меры ответственности за несоблюдение вводимых ограничений, в том числе за нарушение санитарно-эпидемиологических правил¹⁶. Так, в гл. 6 КоАП РФ закреплены меры административной ответственности за правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. В частности, состав административного правонарушения составляют действия (бездействие), выразившееся в нарушении действующих санитарных правил, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, совершенных при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина), либо невыполнение предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (ст. 6.3 КоАП РФ).

Статья 20.2.2 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка. При этом в гипотезе нормы подчеркивается, что массовое одновременное пребывание граждан в общественных местах не попадает под критерии публичного мероприятия.

Квалифицированные составы административных правонарушений по каждой из вышеуказанных статей КоАП РФ содержат условие (гипотезу): «если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния». Это означает возможность уголовной ответственности при наличии тяжких последствий в результате совершения тех же деяний.

Таким образом, стремительное распространение коронавирусной инфекции (COVID-2019) и необходимость оперативного реагирования на ситуацию со стороны

Правительства РФ послужило основанием для возникновения не только новых правовых феноменов, но и группы новых административно-правовых отношений, связанных с действием запретов, ограничений, введением мер административного принуждения. Конечно, с одной стороны, посредством принятия отраслевых и межотраслевых актов органов управления удалось эффективно решить вопросы организации борьбы с пандемией в Российской Федерации¹⁷, тогда как с другой стороны, нормотворчество вынуждено было идти на опережение, используя не раскрытые в юридической науке термины и определения, что неизбежно повлекло правовые пробелы, проблемы и трудности в осуществлении правоприменительной практики¹⁸.

Административные методы управления, представленные преимущественно предписаниями, запретами, рекомендациями, полагает Т.Б. Смышникова, наиболее ярко проявляются именно во время принятия государственными органами непопулярных решений в социальной сфере, связанных с провозглашением большого количества ограничений и запретов под угрозой применения жестких мер ответственности¹⁹.

Ограничительные административно-правовые меры, введенные весной 2020 г. в г. Москве, а также в других субъектах Российской Федерации, показали многим гражданам и организациям не только излишне строгими, но и затрагивающими область, охраняемых конституционных прав и свобод²⁰. В понимании отдельных российских юристов независимо от сложности проблемы и необходимости предпринимать оперативные действия по борьбе с пандемией COVID-19 государство должно обеспечивать соблюдение международных и национальных обязательств в области прав человека, в том числе принимая во внимание уязвимость отдельных групп населения²¹.

Уместно отметить, что за рубежом в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019) также были приняты меры (в отдельных случаях весьма жесткие), ограничивающие права и свободы граждан: обязательная самоизоляция зараженных граждан и граждан, прибывших из мест с высокой зараженностью, введение карантинного режима, запрещение выходить на улицу без специального предписания и т.д. В случае нарушения установленных ограничений и запретов в качестве

¹⁷ См.: Юсупов В.А. Административное законодательство России в период пандемии COVID-19 // Вестник Евразийской академии административных наук. 2020. № 3. С. 10–14.

¹⁸ См. подр.: Кобзарь-Фролова М.Н. Новые феномены периода пандемии COVID-19 (в контексте административно-правового обоснования и регулирования): постановка проблемы // Вестник Московского ун-та. Сер. 26 «Государственный аудит». 2021. № 1. С. 121–128.

¹⁹ См.: Смышникова Т.Б. Административные методы управления в период пандемии // Проблемы права. 2020. № 1. С. 80–86.

²⁰ См., напр.: Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Защита прав человека в условиях ограничений, вызванных пандемией COVID-19 // Актуальные проблемы медицины и биологии. 2021. № 1. С. 15–19; Василевич Г.А., Остапович И.Ю., Калинина Е.Г. Пандемия коронавируса как основание ограничения прав и свобод человека // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 2. С. 62–76; Юсупов В.А. Развитие административного законодательства Российской Федерации в период пандемии COVID-19 // Публичное право сегодня. 2021. № 3. С. 115–125.

²¹ См.: Пожарова Л.А., Косолапова Н.А. Государство и права человека: проблемы ограничений в условиях пандемии // Правовая парадигма. 2020. Т. 19. № 3. С. 41–46.

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2004. № 25, ст. 2485.

¹⁵ См.: Вестник Мэрии Москвы. 2000. № 27.

¹⁶ См. подр.: Куракин А.В., Карпунин Д.В. К вопросу об административной ответственности в условиях пандемии коронавируса // Современное право. 2020. № 9. С. 9–15.

наказания в международной практике широко применяется штраф, зачастую арест и иные меры ограничения свободы²².

В истории нашей страны в не очень далеком прошлом (1970-е годы) был успешным опыт борьбы с холерой на юге СССР (районы Батуми, Прикаспия, Астраханской области, Поволжья, полуострова Крым, Одессы). Ограничительные меры, принятые в городах, где ситуация оказалась наиболее угрожающей для жизни людей (Астрахань, Одесса, Керчь, Херсон и пр.), носили по тем временам беспрецедентный характер. Города были закрыты на карантин, который обеспечивали войсковым и милицейским периметровым оцеплением. В городах было прекращено движение пассажирских поездов, отменялись авиарейсы, кроме специальных. Для выезжающих лиц была введена обязательная обсервация, население карантинных территорий было обязано массово принимать антибиотики в качестве мер профилактики²³. Заметим, что именно принятием указанных административных, санитарно-гигиенических, разъяснительных и иных мер эпидемию удалось локализовать и справиться с ней за несколько месяцев. Нарушения введенного карантинного режима жестко пресекались, для чего использовались меры административного принуждения. Вместе с тем лицам, находящимся под карантином, продлевали командировки, увеличивали количество дней отпуска с сохранением заработной платы.

Таким образом, не вызывает сомнения, что введение административно-правовых мер ограничительного характера создаст условия для успешной борьбы с распространением вирусных инфекций, вызывающих массовые заболевания людей с угрозой для жизни. Иных, более действенных мер пока не выработано. При этом весьма важно осуществлять поиск правовых механизмов реализации данных мер, учитывая, что принимаемые государством вынужденные ограничительные меры не должны вступать в противоречия с конституционными правами и свободами человека.

Перспективы административно-правового регулирования в условиях распространения эпидемий и вирусных инфекций. В период массового распространения эпидемии коронавируса COVID-19 Правительство РФ предоставило право субъектам Российской Федерации самостоятельно решать вопрос о правовом регулировании отношений по противодействию этому негативному и опасному явлению на территории субъекта Федерации, а именно территориальными (местными) правовыми актами вводить те или иные административно-правовые меры (ограничения, запреты и прочее). В результате исполнительные органы субъектов Российской Федерации часто действовали по ситуации, стараясь идти на опережение и срочным образом предупреждать распространение заболевания. К сожалению, опыта предотвращения эпидемии коронавируса COVID-19 не было, как не было и предварительной научной проработки применения мер административно-правового и организационно-правового характера. В этой ситуации наука административного права вынуждена была «догонять» идущее с опережением нормотворчество.

В юридической науке стали возникать дискуссии о таком правовом феномене как «фактор коронавируса», который сам по себе не влияет на внутринациональные и на международно-правовые отношения, но провоцирует их

трансформацию вне прямой зависимости от протекания пандемии как эпидемиологического явления. При этом административный аспект «фактора коронавируса» представляет собой непосредственную реализацию нормативно-правовой составляющей с сопутствующей ей правоприменительной практикой²⁴.

Если рассматривать проблему «фактора коронавируса» шире, то любую из возникающих вновь или мутирующих инфекций при определенной информационно-политической подаче можно использовать в качестве обоснования введения в определенном государстве (на определенной территории) административных мер, ограничивающих основные конституционные права и свободы граждан. Между тем к «фактору коронавируса» как к инструменту манипуляции общественными отношениями можно прибегнуть только при условии, если в государстве заранее не разработаны правовые модели реагирования на эпидемиологическую ситуацию той или иной степени опасности для жизни и здоровья людей.

Интересные примеры по правовому обеспечению вводимых ограничительных мер во время пандемии COVID-19 предоставляет международная практика. Так, по информации Российского государственного федерального информационного агентства (ТАСС), по состоянию на середину марта 2020 г. во Франции законодательство не предусматривало наказания за нарушение карантина. Однако в соответствии с Кодексом общественного здравоохранения «с целью предотвращения и ограничения последствий возможных угроз для здоровья населения, в частности эпидемий» министр здравоохранения своим приказом может предписать «любую меру, соразмерную действующим рискам»²⁵. Такой подход, с одной стороны, призван в наибольшей степени поддерживать адекватную существующей опасности степень ограничений для граждан и организаций, а с другой – остаются непонятными критерии оценки вышеупомянутой соразмерности, предел возможного (допустимого) усмотрения власти, порядок контроля со стороны общества за правомерностью принимаемых министром здравоохранения решений.

Можно с достаточной степенью уверенности прогнозировать, что ситуации с распространением новых вирусных инфекций будут повторяться и впредь. При этом вне зависимости от вида инфекции и способа ее распространения вне сомнения, на период поиска средств борьбы с подобной угрозой потребуются введение административно-правовых мер (запретов, ограничений и пр.). Как представляется, данные меры должны обсуждаться Государственной Думой и вводиться на федеральном уровне, а не на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, как это было в период пандемии COVID-19, поскольку эти меры ограничивают конституционные права и свободы.

В период пандемии Конституционный Суд РФ рассматривал запрос о допустимости и обоснованности введения на территории Московской области ограничений свободы передвижения в связи с распространением коронавируса.

²² См.: URL: <https://tass.ru/info/7989649>

²³ См., напр.: Попов В. Ф. Эпидемия холеры в СССР в 1970 г. // БИОпрепараты. Профилактика, диагностика, лечение. 2011. № 2. С. 36–38.

²⁴ См.: Сигалов К. Е., Салин П. Б., Чувальникова А. С. Коронавирус как фактор трансформационного кризиса: правовой аспект и международно-правовые последствия // Государство и право. 2021. № 6. С. 87–98.

²⁵ URL: <https://tass.ru/info/7989649>

В своем Постановлении от 25 декабря 2020 г. № 49-П²⁶ Конституционный Суд РФ подчеркнул, что жизнь и здоровье человека представляют собой высшее благо, без которого утрачивают свое значение многие другие блага и ценности, поэтому на государстве лежит ответственность, в частности, за обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе за счет введения ограничений свободы передвижения.

В юридической литературе уже высказывалось мнение о том, что в ответ на потенциальную угрозу в виде новой опасной инфекции необходим пакет нормативных правовых актов, которые начинают регламентировать общественные отношения в стране, в том числе посредством введения административных ограничений и запретов, в случае возникновения пандемии²⁷. Думается, в условиях существующей вирусологической ситуации может быть только один вариант легализации (преимущественно) административно-правовых мер, которые могут быть введены в случае критического распространения новой инфекции и при этом не вступят в противоречие с основными правами и свободами человека. Это моделирование и формализация системы ограничительных мер в зависимости от уровня угрозы.

В определенной степени за основу можно принять законодательство о чрезвычайном положении и о военном положении, с учетом того, что чрезвычайное положение и военное положение как правовые режимы регламентируются на уровне федеральных конституционных законов, которыми предусмотрен иной уровень ограничения конституционных прав и свобод.

Так, Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»²⁸ предусматривает при наличии определенных законом обстоятельств возможность введения особого правового режима деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, допускающего отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, других лиц, прав организаций, а также возложение на них дополнительных обязанностей. При этом, несмотря на уровень регламентации, известна точка зрения, согласно которой даже законодательство о чрезвычайном положении, призванное обеспечивать режим законности отступления от основополагающих международных стандартов в области прав человека, недостаточно четко регулирует правоотношения, возникающие в период его действия²⁹.

²⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 г. № 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-2019) на территории Московской области” в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012290002>

²⁷ См., напр.: Сулейманова О.Л., Жолдинова С.М. Административная юстиция в период пандемии и права человека // Оригинальные исследования. 2021. Т. 11. № 12. С. 261–266.

²⁸ См.: СЗ РФ. 2001. № 23, ст. 2277.

²⁹ См.: Шевченко И.В. Актуальные проблемы ограничения прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения // Время и право. 2009. № 3. С. 28–31.

В период пандемии коронавируса в средствах массовой информации обсуждался вариант введения чрезвычайного положения в стране. Однако на высшем государственном уровне фактические обстоятельства не были признаны в полной мере соответствующими основаниям введения чрезвычайного положения.

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»³⁰ регламентирует особый правовой режим, вводимый в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии, в период действия которого могут в необходимой для обеспечения обороны страны и безопасности государства мере ограничиваться права и свободы граждан Российской Федерации, других лиц, деятельность организаций. Ограничения прав и свобод человека и гражданина, применяемые в условиях военного положения, позволяют расширить полномочия органов государственной власти и тем самым служат одним из инструментов, позволяющих достигнуть цели военного положения — отразить агрессию и восстановить конституционный правопорядок³¹.

Административно-правовые ограничения, запреты и иные меры, требуемые на период активной борьбы с новыми вирусными инфекциями, на наш взгляд, должны быть едиными и устанавливаться федеральным законом. Текст проекта соответствующего федерального закона на стадии его разработки должен быть проработан, научно обоснован, чтобы исключить использование понятий и терминов, допускающих неоднозначное или двусмысленное толкование. Это позволит исключить возможные противоречия с действующими нормами права и последующие проблемы в правоприменении.

Законодательные акты, содержащие административно-правовые ограничения и административно-правовые запреты, должны стать частью системы законодательства государства. Порядок введения, пределы действия и меры ответственности за их нарушение следует должным образом доводить до граждан. Тогда «активация» того или иного пакета мер при наступлении условий, в которых это действительно необходимо, не будет восприниматься ими как нарушение конституционных прав. Информированность граждан о легально действующем в стране правовом механизме реализации мер административно-правового ограничения и административно-правовых запретов позволит устранить недовольство большей части законопослушного населения. При этом одновременно с действием ограничительных и запретительных мер вполне уместно предусмотреть соразмерный комплекс мер компенсационного и стимулирующего характера (в экономической, финансовой, трудовой, социальной и иных сферах).

При таком подходе в определенной степени будет подготовлена и экономика страны. Апробированные в период пандемии COVID-19 меры поддержки малого бизнеса, российских производителей, других хозяйствующих субъектов должны быть критически оценены и также формализованы на случай возникновения новых угроз жизни и здоровью населения.

³⁰ См.: СЗ РФ. 2002. № 5, ст. 375.

³¹ См.: Подмарев А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях военного положения в Российской Федерации // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18. № 1. С. 96–100.

Выводы

Правоприменительная практика, связанная с введения административно-правовых мер в период пандемии коронавируса COVID-19, показала, что нормотворчество, осуществляемое в критической ситуации и в сжатые сроки, без предварительного научного обоснования не вполне результативно. В условиях слабой информированности граждан и недостаточной разъяснительной работы, проводимой с ними, данная проблема обостряется, что приводит к повышению социальной напряженности в обществе.

Нормативные правовые акты, регулирующие и обеспечивающие порядок защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях распространения новых инфекций, требуют дальнейшего совершенствования, также как требуется юридическое обоснование введения на определенной территории любых административно-правовых мер. В такой ситуации вполне применим метод модельно-правовой формализации – формирования пакетов мер административно-правового ограничения и административно-правовых запретов в зависимости от уровня угрозы и территориального масштаба распространения новой инфекции. Каждый пакет мер может быть доработан уполномоченными на то государственными органами на местах в зависимости от силы, степени распространения угрозы заболевания и эпидемиологической ситуации на определенной территории.

Предварительная формализация и обнародование пакетов данных мер в зависимости от уровня угрозы распространения новой инфекции позволит придать процессу введения мер административно-правового ограничения и административно-правовых запретов большую легитимность. Такие пакеты должны предусматривать соразмерный комплекс мер юридической ответственности за нарушение административно-правовых запретов и ограничений, а также комплекс мер компенсационного и стимулирующего характера.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н.* Защита прав человека в условиях ограничений, вызванных пандемией COVID-19 // Актуальные проблемы медицины и биологии. 2021. № 1. С. 15–19.
2. *Василевич Г.А., Остапович И.Ю., Калинина Е.Г.* Пандемия коронавируса как основание ограничения прав и свобод человека // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 2. С. 62–76.
3. *Васильев К.Г., Сегал Л.Е.* История эпидемий в России. М., 1960. С. 214–344.
4. *Кобзарь-Фролова М.Н.* Новые феномены периода пандемии COVID-19 (в контексте административно-правового обоснования и регулирования): постановка проблемы // Вестник Московского ун-та. Сер. 26 «Государственный аудит». 2021. № 1. С. 121–128.
5. *Кобзарь-Фролова М.Н.* Проблемы правового регулирования отношений в условиях действия COVID-19 // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Сер.: Экономика и право. 2021. № 5. С. 135–139.
6. *Куракин А.В., Карпукхин Д.В.* К вопросу об административной ответственности в условиях пандемии коронавируса // Современное право. 2020. № 9. С. 9–15.
7. *Подмарев А.А.* Ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях военного положения в Российской Федерации // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18. № 1. С. 96–100.

8. *Пожарова Л.А., Косолапова Н.А.* Государство и права человека: проблемы ограничений в условиях пандемии // Правовая парадигма. 2020. Т. 19. № 3. С. 41–46.
9. *Полянко Н.И., Галузо В.Н.* О регулировании «режима повышенной готовности» в городе Москве как субъекте Российской Федерации (медико-правовые аспекты) // Актуальные исследования. 2020. № 18. С. 30–36.
10. *Попов В.Ф.* Эпидемия холеры в СССР в 1970 г. // БИОпрепараты. Профилактика, диагностика, лечение. 2011. № 2. С. 36–38.
11. *Рубцов О.И.* Административно-правовые основы, регулирующие порядок проведения публичных и непубличных массовых мероприятий // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1. С. 215–226.
12. *Рубцов О.И.* Непубличные массовые мероприятия: понятие, содержание термина и характерные признаки // Юрид. наука. 2021. № 5. С. 159–164.
13. *Сигалов К.Е., Салин П.Б., Чувальникова А.С.* Коронавирус как фактор трансформационного кризиса: правовой аспект и международно-правовые последствия // Государство и право. 2021. № 6. С. 87–98.
14. *Смашикова Т.Б.* Административные методы управления в период пандемии // Проблемы права. 2020. № 1. С. 80–86.
15. *Сморчкова Л.Н.* Особенности административного регулирования экономической деятельности в Российской Федерации в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Право и практика. 2020. № 2. С. 28–32.
16. *Сулейманова О.Л., Жолдинова С.М.* Административная юстиция в период пандемии и права человека // Оригинальные исследования. 2021. Т. 11. № 12. С. 261–266.
17. *Шевченко И.В.* Актуальные проблемы ограничения прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения // Время и право. 2009. № 3. С. 28–31.
18. *Юсупов В.А.* Административное законодательство России в период пандемии COVID-19 // Вестник Евразийской академии административных наук. 2020. № 3. С. 10–14.
19. *Юсупов В.А.* Развитие административного законодательства Российской Федерации в период пандемии COVID-19 // Публичное право сегодня. 2021. № 3. С. 115–125.

REFERENCES

1. *Andreitso S. Yu., Khazov E. N.* Protection of human rights under restrictions caused by the COVID-19 pandemic // Actual problems of medicine and biology. 2021. No. 1. P. 15–19 (in Russ.).
2. *Vasilevich G. A., Ostapovich I. Yu., Kalinina E. G.* The coronavirus pandemic as a basis for restricting human rights and freedoms // Law enforcement. 2021. V. 5. No. 2. P. 62–76 (in Russ.).
3. *Vasiliev K. G., Segal L. E.* History of epidemics in Russia. M., 1960. P. 214–344 (in Russ.).
4. *Kobzar-Frolova M. N.* New phenomena of the period of the COVID-19 pandemic (in the context of administrative and legal justification and regulation): problem statement // Herald of Moscow University. Series 26 “State audit”. 2021. No. 1. P. 121–128 (in Russ.).
5. *Kobzar-Frolova M. N.* Problems of legal regulation of relations in the context of COVID-19 // Modern Sciences: Actual Problems of Theory and Practice. Series: Economics and law. 2021. No. 5. P. 135–139 (in Russ.).
6. *Kurakin A. V., Karpukhin D. V.* To the question of administrative responsibility in the context of the coronavirus pandemic // Modern law. 2020. No. 9. P. 9–15 (in Russ.).
7. *Podmarev A. A.* Restriction of the rights and freedoms of a person and a citizen under martial law in the Russian Federation // Herald of the

- Saratov University. New series. Series: Economy. Control. Law. 2018. V. 18. No. 1. P. 96–100 (in Russ.).
8. *Pozharova L.A., Kosolapova N.A.* State and Human Rights: Problems of Restrictions in a Pandemic // *Legal Paradigm*. 2020. Vol. 19. No. 3. P. 41–46 (in Russ.).
 9. *Polyanko N.I., Galuzo V.N.* On the regulation of the “high alert mode” in the city of Moscow as a subject of the Russian Federation (medical and legal aspects) // *Actual Research*. 2020. No. 18. P. 30–36 (in Russ.).
 10. *Popov V.F.* Epidemic of cholera in the USSR in 1970 // *БИОпрепараты. Профилактика, диагностика, лечение*. 2011. No. 2. P. 36–38 (in Russ.).
 11. *Rubtsov O.I.* Administrative and legal framework governing the procedure for holding public and non-public mass events // *Legal Policy and Legal Life*. 2021. No. 3.1. P. 215–226 (in Russ.).
 12. *Rubtsov O.I.* Non-public mass events: concept, content of the term and characteristic features // *Legal Science*. 2021. No. 5. P. 159–164 (in Russ.).
 13. *Sigalov K.E., Salin P.B., Chuvalnikova A.S.* Coronavirus as a factor in the transformational crisis: legal aspect and international legal consequences // *State and Law*. 2021. No. 6. P. 87–98 (in Russ.).
 14. *Smashnikova T.B.* Administrative methods of management during a pandemic // *Problems of law*. 2020. No. 1. P. 80–86 (in Russ.).
 15. *Smorchkova L.N.* Features of administrative regulation of economic activity in the Russian Federation during the spread of a new coronavirus infection (COVID-19) // *Law and Practice*. 2020. No. 2. P. 28–32 (in Russ.).
 16. *Suleymanova O.L., Zholdinova S.M.* Administrative justice during the pandemic and human rights // *Original research*. 2021. Vol. 11. No. 12. P. 261–266 (in Russ.).
 17. *Shevchenko I.V.* Actual problems of restricting human rights and freedoms in a state of emergency // *Time and Law*. 2009. No. 3. P. 28–31 (in Russ.).
 18. *Yusupov V.A.* Administrative legislation of Russia during the COVID-19 pandemic // *Herald of the Eurasian Academy of Administrative Sciences*. 2020. No. 3. P. 10–14 (in Russ.).
 19. *Yusupov V.A.* Development of the administrative legislation of the Russian Federation during the COVID-19 pandemic // *Public law today*. 2021. No. 3. P. 115–125 (in Russ.).

Сведения об авторах

КОБЗАРЬ-ФРОЛОВА Маргарита Николаевна — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

СМОРЧКОВА Лариса Николаевна — доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

KOBZAR-FROLOVA Margarita N. — Doctor of Law, Professor, chief researcher, Sector of Administrative Law and Administrative Process, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

SMORCHKOVA Larisa N. — Doctor of Law, associate Professor, leading researcher, Sector of Administrative Law and Administrative Process, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia