

Павел Александрович Астафичев

доктор юридических наук, профессор

ORCID: 0000-0001-6801-9822, pavel-astafichev@rambler.ru

Санкт-Петербургский университет МВД России

Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1

Проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19

Аннотация: Статья посвящена исследованию ряда проблем реализации конституционных прав и свобод человека в условиях угрозы распространения новой коронавирусной инфекции. Автор доказывает, что с точки зрения реализации института конституционных прав и свобод человека и гражданина это выглядело как усиление гарантий конституционного права на охрану жизни и здоровья, отчасти в ущерб другим конституционным правам и свободам, прежде всего, – на свободу передвижения, на неприкосновенность частной жизни, на труд, на предпринимательство, на образование, на доступ к культурным ценностям, на пользование учреждениями культуры. В случае с COVID-19 предпочтение было вынужденно отдано фактическому федерализму, предполагающему разумную децентрализацию предметов ведения и полномочий, разграничение компетенции «по вертикали» в целях гарантирования конституционного принципа разделения властей. В статье обосновывается, что исполнительная власть вправе планировать и организовывать санитарно-противоэпидемиологические, профилактические и даже ограничительные мероприятия, но ограничивать конституционные права и свободы граждан, минуя волю органов народного представительства, в демократическом обществе не может. В крайних случаях, когда обстоятельства требуют незамедлительного решения, это возможно лишь на весьма непродолжительное время, которое необходимо представительному органу для полноценного обсуждения и принятия решения.

Ключевые слова: права человека, пандемия, обязанности полиции, суды общей юрисдикции, свобода передвижения, средства индивидуальной защиты

Для цитирования: Астафичев П. А. Проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19 // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 1 (89). – С. 42–53; doi: 10.35750/2071-8284-2021-1-42-53.

Pavel A. Astafichev

Dr. Sci. (Jurid.), Professor

ORCID: 0000-0001-6801-9822, pavel-astafichev@rambler.ru

Saint-Petersburg University of the MIA of Russia

1, Letchika Pilyutova str., Saint-Petersburg, 198206, Russian Federation

Problems of implementation of constitutional rights and freedoms of man and citizen in the context of COVID-19

Abstract: The article is devoted to the study of a range of problems concerning the implementation of constitutional human rights and freedoms in the context of the threat of the spread of a new coronavirus infection. The author states that from the point of view of the implementation of the institution of constitutional rights and freedoms of man and citizen, the legal regulation pattern was likely to be the strengthening of guarantee of the constitutional right to the protection of life and health, in part, to the detriment of other constitutional rights and freedoms, first of all – the right to freedom of movement, personal privacy, work, freedom of individual enterprise, right to education, access to arts, culture and cultural values and use of cultural establishments. In case of COVID-19, preference was forced upon de facto federalism, which implies a reasonable decentralization of the subjects of jurisdiction and powers, vertical sharing of powers to guarantee the constitutional principle of separation of powers. The article proves that the executive power has the right to plan and organize sanitary and anti-epidemiological, preventive and even restrictive measures, but it cannot limit the constitutional rights and freedoms of citizens bypassing the will of the representation of the people in a democratic society. In extremis, when circumstances require an immediate solution, it is possible only for a very short time, used by a representative body to fully discuss and make a proper decision.

Keywords: human rights, pandemic, police duties, courts of general jurisdiction, freedom of movement, personal protective equipment

For citation: Astafichev P. A. Problems of implementation of constitutional rights and freedoms of man and citizen in the context of COVID-19 // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2021. – № 1 (89). – P. 42–53; doi: 10.35750/2071-8284-2021-1-42-53.

Ввиду распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 Всемирная организация здравоохранения (World Health Organization) 30 января 2020 г. присвоила эпидемиологической ситуации уровень международной опасности и объявила чрезвычайную ситуацию международного значения; 11 марта того же года World Health Organization квалифицировала ситуацию как пандемию. Это послужило стимулом к введению более чем в 90 странах мира, охватывающих почти половину населения планеты, режима «lockdown», т. е. вынужденной изоляции граждан в местах их проживания под надзором полиции и угрозой административного штрафа в случае нарушения данного административного запрета [16; 5, с. 198].

Россия встретила 2020 г. многообещающими политическими преобразованиями, заявленными в Послании главы государства Федеральному Собранию и в официальной законодательной инициативе Президента РФ о внесении поправок в Конституцию

РФ [2]. Однако вскоре стало очевидным, что угроза распространения новой коронавирусной инфекции не позволит провести в намеченные сроки ни всенародное голосование по конституционным поправкам, ни военный парад 9 мая.

Вслед за мировыми событиями российские власти были вынуждены оперативно разработать и внедрить адекватную модель правового регулирования, которая сочетала бы в себе, с одной стороны, общие тенденции [24], с другой – особенности юридической системы страны и учитывала фактические угрозы распространения опасного для жизни и здоровья вируса в России. С точки зрения реализации института конституционных прав и свобод человека и гражданина это выглядело как усиление гарантий конституционного права на охрану жизни и здоровья, отчасти в ущерб другим конституционным правам и свободам, прежде всего – на свободу передвижения, на неприкосновенность частной жизни, на труд, на предпринимательство, на обра-

зование, на доступ к культурным ценностям, на пользование учреждениями культуры [14, с. 28; 15, с. 69].

Следует отметить, что World Health Organization уже несколько раз демонстрировала приверженность целям побуждения правительств суверенных государств к более активным и отчасти стандартизированным мерам по защите здоровья граждан: об этом свидетельствуют, в частности, инициативы противодействия распространению свиного гриппа в 2009 г. и лихорадки Эбола в 2015 г. Тогда World Health Organization предлагала массовую иммунизацию населения, закупки вакцин ввиду угроз пандемии и др. Из этого, а также современного опыта следует, что рецидивы и даже эскалация режима «lockdown» при новых чрезвычайных обстоятельствах медицинского характера более чем возможны. Опасности новых пандемий могут быть преувеличены или, напротив, скрыты от широкой общественности, но в 2021 г. стало очевидным, что некоторые права человека (за исключением права на охрану жизни и здоровья) перестают выполнять функцию всеобщего и универсального стандарта демократического правопорядка. Как выяснилось, современные народы сравнительно легко отказываются от некоторых фундаментальных гражданских прав и свобод, если речь идёт о существенных угрозах их жизни и здоровью в пандемических условиях.

В частности, человеку можно запретить покидать своё жилище без вынуждающих к тому обстоятельств; и этот, по сути, беспрецедентный механизм вмешательства в частную жизнь свободной и достойной личности, на удивление апологетам конституционной теории гуманизма, был радушно принят мировым сообществом в той мере, в какой последнее оказалось напуганным угрозой распространения не известной ранее болезни при отсутствии апробированных медицинских средств эффективного противодействия заболеванию [17; 20, с. 41].

В конечном итоге Россия не стала исключением и ввела на своей территории режим «lockdown» аналогично опыту более чем 90 государств. Решение принималось на основе редко используемой в стране методики децентрализации, главным образом – высшими должностными лицами субъектов РФ

при ограниченном участии законодательных (представительных) органов власти (и наличии лишь некоторых, по терминологии Конституционного Суда РФ, федеральных «правовых ориентиров»¹, которые вводились даже с небольшим запозданием, позволяя субъектам РФ реализовать конституционное право на опережающее правотворчество по вопросу о защите прав человека, что составляет предмет совместного ведения Федерации и её субъектов вследствие норм ст. 72 Конституции РФ). Федеральные органы подтверждали правомерность дискреции региональных властей, однако напрямую режим «lockdown» устанавливать не стали, мотивируя это разнообразием условий функционирования различных регионов страны.

Очевидно, что правовая система России не могла быть полностью готова к беспрецедентным условиям пандемии. Законодатель не наделён даром предвидения, его возможности объективно ограничены опытом прошлых лет и прогнозами дальнейшего развития регулируемых правом общественных отношений, которые даются, в сущности, на основе анализа того же исторического опыта. Наиболее подходящим инструментарием для правового регулирования соответствующих отношений оказались федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»² и «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³.

Первый из них предоставлял возможность вводить режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации [12, с. 15], дифференцировать уровни реагирования, но

¹ «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»: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П [Электронный ресурс]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения 30.12.2020).

² О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.

³ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 13.07.2020) // СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1650; 2020. № 29. Ст. 4504.

главное – определять «руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации» с весьма широкими административными полномочиями [7]. Если чрезвычайная ситуация имеет статус регионального или межмуниципального характера – полнота соответствующей компетенции возлагается на высшее должностное лицо субъекта РФ. Что же касается положений Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», он давал право на установление санитарных правил, проведение санитарно-противоэпидемиологических, профилактических и ограничительных мероприятий, включая карантин.

Важно подчеркнуть, что в условиях, когда World Health Organization присвоила эпидемиологической ситуации уровень международной опасности, объявила чрезвычайную ситуацию международного значения и квалифицировала ситуацию в качестве пандемии, ссылка на положения Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» о якобы региональном или межмуниципальном характере чрезвычайной ситуации едва ли уместна. Чрезвычайная ситуация ввиду угрозы распространения COVID-19 внутри России имела, безусловно, общероссийское значение.

Но именно региональный или межмуниципальный статус чрезвычайной ситуации давал формальные законные основания для полноты решений высших должностных лиц субъектов РФ. Причём нельзя сказать, что федеральная власть полностью устранилась от разрешения актуальных правовых проблем в условиях пандемии. Напротив, федеральный законодатель сравнительно оперативно внёс необходимые, по его мнению, изменения в соответствующие законодательные акты, которые сопровождался рядом указов Президента РФ регулирующего значения. Это не исключало существенной дискреции властей субъектов РФ и не подменяло собой их ответственность за организацию противодействия распространению коронавирусной инфекции применительно к региональным особенностям и условиям.

Парадоксально, но именно экстраординарные обстоятельства пандемии в 2020 г. побудили российские власти прибегнуть к инструментарию правовой системы федера-

тивного государства, лишённого однобоких и чрезмерно единообразных правовых решений для всей страны. Стало очевидным, что нельзя установить в Москве единый рецепт противодействия распространению коронавирусной инфекции, который одинаково подошёл бы к условиям Санкт-Петербурга, центральной России, Сибири, Дальнего Востока, Крайнего Севера, Крыма или Кавказа. Примечательно, что эта же закономерность характерна для многих других сфер общественной жизни [4]. Чрезмерно унифицированные правовые решения препятствуют эффективному социально-экономическому развитию территорий, но это утверждение продолжает оставаться в плоскости политического отрицания в течение как минимум нескольких последних десятилетий. В случае же с COVID-19 предпочтение было вынужденно отдано фактическому федерализму, предполагающему разумную децентрализацию предметов ведения и полномочий, разграничение компетенции «по вертикали» в целях гарантирования конституционного принципа разделения властей.

При этом возложение соответствующей компетенции на высших должностных лиц субъектов РФ сместило акценты в реализации требований ст. 10 Конституции РФ посредством пропорционального сокращения полномочий законодательных (представительных) органов субъектов РФ (разделение властей «по горизонтали»). Последние, с одной стороны, были вправе преодолеть спорное нормативное решение высшего должностного лица посредством законодательного регулирования, пользуясь принципом верховенства закона над подзаконным нормативным актом, с другой – лишены такой возможности ввиду прямого установления компетенции высшего должностного лица субъекта РФ нормой федерального закона. Чрезвычайность ситуации с распространением новой коронавирусной инфекции, с одной точки зрения, требовала оперативности, для обеспечения которой более целесообразным являлось бы единоличное решение высшего должностного лица субъекта РФ; с другой – существенность возлагаемых на граждан правоограничений обязывала к соразмерному участию в нормотворческом процессе органов народного представительства, действующих на коллегиальной основе и предполагающих как минимум демократиче-

ские дебаты и свободное голосование за окончательное решение, принимаемое на основе конституционного принципа парламентского большинства [9].

Исполнительная власть, на наш взгляд, вправе планировать и организовывать санитарно-противоэпидемиологические, профилактические и даже ограничительные мероприятия, но ограничивать конституционные права и свободы граждан, минуя волю органов народного представительства, в демократическом обществе не может [1]. В крайних случаях, когда обстоятельства требуют незамедлительного решения, это возможно лишь на весьма непродолжительное время, которое необходимо представительному органу для полноценного обсуждения и принятия решения. Федеральный законодатель может делегировать своё право на ограничение конституционных прав и свобод законодателям субъектов РФ или представительным органам муниципальных образований, но не высшим должностным лицам субъектов РФ и главам муниципалитетов. Но этот принцип, к сожалению, не был безоговорочно и в полной мере поддержан Конституционным Судом РФ при вынесении им постановления по делу о проверке конституционности законодательства Московской области. В связи с этим, с точки зрения позитивного права, сегодня приходится признать, что правоограничительные акты высших должностных лиц субъектов РФ обладали конституционной юридической силой и, следовательно, свойством обязательности реализации на соответствующих территориях.

Российская версия режима «lockdown» выглядела следующим образом. В отношении граждан было установлено правило (в данном случае – уже неважно, правовым актом какого государственного органа и какого уровня публичной власти, поскольку это признано допустимым постановлением Конституционного Суда РФ) «не покидать места проживания или пребывания». Иными словами, гражданин, по общему правилу, был юридически обязан находиться в месте своего проживания или пребывания; один лишь факт его нахождения в любых других местах при отсутствии уважительных причин являлся противоправным и наказуемым посредством административной ответственности в виде штрафа. Подчеркнём, что речь шла не о заболевших

COVID-19 гражданах, которые нуждаются в карантинной изоляции от общества в целях исключения заражения окружающих, но обо всех гражданах без исключения, здоровых и больных, переболевших COVID-19 и только опасующихся этого заболевания и т. п.

Подзаконное административное распоряжение высшего должностного лица субъекта РФ, пусть и на сравнительно непродолжительный период, лишило граждан элементарной частной жизни и простейшей свободы передвижения, продиктованное одними лишь рисками контактов между людьми, способствующих распространению не известной ранее инфекции. Общее правило, конечно, имело исключения и, в сущности, не запрещало гражданам вообще выходить на улицу, но оно обязывало граждан мотивировать своё пребывание в общественных местах и давало право полиции и судам общей юрисдикции оценивать, является ли причина покидания места жительства (пребывания) уважительной или нет.

В частности, граждане на какое-то время юридически были лишены права на прогулку (права, которое гарантируется даже в учреждениях пенитенциарной системы) [18; 23]. До сих пор остаётся неясным, считаются ли необходимостью прогулки на свежем воздухе, исключающие скопление граждан и прямые риски заражения окружающих, уважительной причиной для того, чтобы гражданину законно «покинуть» своё место жительства (пребывания) или нет. Это особенно важно потому, что ежедневная прогулка – одно из обязательных условий профилактики COVID-19 для здоровых людей.

Возможно, юридический запрет гражданам покидать места проживания или пребывания выглядел вполне логичным и реализуемым в его видении «из губернаторских кабинетов». Воплощение в жизнь подобных нормативных установлений представляет собой весьма существенную организационно-правовую проблему ввиду комплекса следующих основных причин: во-первых, правосознание россиян сформировалось на основе централизованной модели реализации требований ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, подзаконные акты высших должностных лиц субъектов РФ в апреле и мае 2020 г. не воспринимались как надлежащее основание для юридического

ограничения свободы передвижения граждан и вторжения в их частную жизнь (постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. ещё вынесено не было); во-вторых, для всеобщего и равного внедрения режима «lockdown» потребовались бы экстраординарные полицейские меры, которые, в числе прочего, не могут основываться на одном лишь принуждении [3] и требуют, как минимум, широкого одобрения общества [19].

К каждому жилому дому невозможно приставить контролирующего административный режим полицейского; тотальные административные штрафы привели бы к эскалации протестных настроений электората [8; 22], стимулированного к голосованию по вопросу о конституционных поправках от 2020 г. На практике же это в большинстве субъектов РФ выглядело следующим образом: граждане продолжали вести привычный образ жизни, если не считать утраченную возможность посещения организаций, которые приостановили свою деятельность ввиду карантина; административные штрафы налагались на граждан сравнительно редко, во всяком случае – исключая тотальный контроль «покидания» мест проживания или пребывания.

Вследствие этого административная практика по наложению штрафов за нарушение режима изоляции граждан в масштабе страны выполняла скорее дополнительную фискальную функцию, чем решала задачу полноценной и надлежащей защиты жизни и здоровья населения. Режим «lockdown» поддерживался главным образом добровольно, под влиянием опасений неизвестности и ввиду надежды избежать коронавирусного заражения (как выяснилось позже, к сожалению, – довольно напрасной). Определённую роль в крупных городах сыграли воспроизводимые через публичные звукоусиливающие устройства голосовые сообщения, которые призывали граждан «соблюдать режим самоизоляции» под угрозой не только административного, но и уголовного (!) наказания. В отсутствие адекватной правоприменительной практики граждане это не воспринимали как безусловный императив, трактовали скорее в качестве административной рекомендации, однако предпочитали обходить стороной представителей закона и правопорядка. В случае угрозы применения штрафного административного

наказания всегда можно было «отговориться» уважительной причиной нахождения в общественных местах (следование к ближайшему магазину или на работу). Хорошо знающие закон граждане к административной ответственности не привлекались ввиду наличия ряда простейших «лазеек» и «уловок», которые весьма очевидны даже стороннему наблюдателю, не говоря уже о квалифицированных правоведах.

Особое значение в этой сфере имеет деятельность полицейских подразделений. Подчеркнём, что сотрудник органа внутренних дел как представитель закона в случае обнаружения им фактов совершения правонарушений гражданами юридически не вправе бездействовать: это само по себе есть правонарушение, только с его стороны [11; 13, с. 184]. В большинстве типичных случаев (убийство, хищение, мошенничество и т. д.) противоправность деяния очевидна, поэтому правонарушения нуждаются лишь в эффективном расследовании и предотвращении законными методами и средствами со стороны правоохранительной системы. По логике введённых пандемическое правоограничение региональных властей в отношении режима «lockdown», казалось бы, должны были действовать те же принципы. Однако российские полицейские в апреле–мае 2020 г. сами находились в состоянии существенной правовой неопределённости, что неизбежно препятствовало законности и обоснованности в их правоприменительной деятельности.

В конституционном государстве и демократическом обществе действует презумпция добросовестности поведения граждан, если в надлежащей юрисдикционной процедуре не доказано иное [9; 10]. При обнаружении граждан вне места их проживания, в силу требований ст. 2 Конституции РФ, представители закона должны были опираться на юридическое предположение, что граждане действуют правомерно. Только в случае явной противоправности «покидания» мест проживания при наличии очевидных внешних признаков «неуважительности причин» (пикники, коллективные гуляния и т. п.), должна была бы следовать однозначная реакция в виде составления протокола об административном правонарушении. В сомнительных ситуациях представитель закона должен был бы поинте-

ресоваться, в каких целях гражданин покинул своё жилище.

Однако обязан ли был сотрудник органа внутренних дел подвергать сплошному контролю всех лиц, находящихся вне места их проживания или пребывания, на предмет уважительности причин отсутствия вне своего жилища? Последнее представляло бы собой совершенно «жесткий», «тотальный» и «безусловный» административный режим, который присущ скорее фантастическим кинолентам в жанре антиутопии, нежели реальной жизнедеятельности гражданского общества, даже если это и обусловлено некими экстраординарными обстоятельствами риска заражения коронавирусной инфекцией.

Следует учитывать и тот факт, что полицейские – это прежде всего люди, которые сами подвержены риску заражения коронавирусной инфекцией и её передачи гражданам в процессе осуществления административно-контрольных мероприятий. Массовое присутствие представителей закона в общественных местах по своим пандемическим последствиям было бы равносильно нарушению режима изоляции граждан. Ношение полицейскими обычных средств индивидуальной защиты (масок и перчаток), увы, гарантированно не защищает общество от рисков распространения заболеваний. Самим же гражданам, даже если они использовали чрезвычайно эффективные средства индивидуальной защиты от коронавируса (медицинские костюмы, ОЗК, противогазы и др.), «покидать» жилища без уважительных причин было всё равно запрещено.

Примечательно, что граждане в тот период времени в своём большинстве ощущали себя вполне здоровыми и воспринимали административные правоограничения как беспрецедентную предупредительную меру, которая не вполне адекватна складывающимся обстоятельствам. Общественное мнение, каким бы оно ни было, должно учитываться в демократическом обществе и не может игнорироваться в законотворческой и правоприменительной деятельности, даже если иное обусловлено устойчивой зарубежной практикой. Опыт зарубежных стран по введению режима «lockdown», конечно, имеет некоторое ориентирующее значение для правовой системы России, однако не настолько прямое и однозначное, чтобы его нужно было бы без-

условно копировать и точно воспроизводить в условиях российского правового порядка.

Несмотря на сказанное, полагаем, что российские власти в апреле–мае 2020 г. в целом действовали адекватно складывающимся условиям. Конечно, любые организационно-правовые решения несут в себе определённые риски просчётов и ошибок. В частности, административный штраф за нарушение режима изоляции в местах проживания или пребывания граждан можно было бы и не вводить, поскольку режим «lockdown» фактически поддерживался скорее силами самоуправляющегося гражданского общества, чем принудительными ресурсами государства. В связи с этим нельзя согласиться с логикой Конституционного Суда РФ, согласно которой административный штраф, якобы, представляет собой «естественную форму» обеспечения режима изоляции в условиях пандемии.

Административно-правовые установления могут быть не только управомочивающими, обязывающими и запрещающими. Ничто не препятствует учреждению в обществе административных рекомендаций, поддерживаемых публично-агитационными средствами без привлечения административно-принудительных мер воздействия на поведение граждан. Вследствие игнорирования этих теоретико-методологических факторов, своего рода «жертвой» оказалась, к сожалению, сравнительно незначительная группа граждан, которые были во многом несправедливо оштрафованы за пребывание в общественных местах ввиду незнания не столько закона, сколько весьма спорного подзаконного регулирования, правомерность которого была подтверждена Конституционным Судом РФ только в декабре 2020 г. Штрафная практика зачастую превращалась в своего рода «лотерею», сопряжённую с проверкой на знание простейших «лазеек» и «уловок» в действующем законодательстве. При надлежащем правовом знании и умении «правильно» отвечать на вопросы представителей закона административную ответственность за «покидание» жилища здоровыми гражданами можно было в подавляющем большинстве случаев полностью и однозначно исключить. Все это так. Но в целом российское государство в апреле–мае 2020 г. разумно избежало, с одной стороны, чрезмерно жесткого и тотального карантина, с другой

– необоснованного бездействия в условиях разворачивающейся пандемии.

В настоящее время режим «lockdown» в России отменён, и хочется надеяться, что навсегда. Однако коронавирусная пандемия не начинается и не прекращается вследствие распоряжений должностных лиц государственной власти. Заболевание продолжается и объективно требует адекватной реакции публичных властей. Конечно, основное значение здесь имеет повышение гарантий полноты и качества медицинской помощи, что обязывает законодателя в числе прочего к существенному перераспределению бюджетных средств в пользу медицинских целей. С точки же зрения административно-правового обеспечения противоэпидемиологической деятельности, актуальность приобрела новая проблема режима ношения гражданами средств индивидуальной защиты. Их эффективность с медицинской точки зрения точно не доказана, но общество твёрдо верит в их необходимость. Подобный стереотип общественного мнения неизбежно влияет на законотворчество и правоприменительную практику.

В связи с этим весьма примечательным выглядит дело, принятое к производству Уставным судом Санкт-Петербурга вследствие обращения группы депутатов Законодательного Собрания города в декабре 2020 г. В запросе депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга ставится ряд вопросов о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений Закона Санкт-Петербурга «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге», Постановления Правительства Санкт-Петербурга «О мерах по противодействию распространения в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

Заявитель полагает, что оспариваемые положения Закона Санкт-Петербурга «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге» создают неопределённость в вопросе о допустимых границах правового регулирования, не ограничивая достаточным образом регулируемую компе-

тенцию Правительства Санкт-Петербурга, что может способствовать «административному произволу» и «дисбалансу в системе разделения властей». Ссылаясь на правовые позиции Конституционного Суда РФ, заявитель связывает это с имеющим преюдициальное значение для Уставного Суда Санкт-Петербурга требованием ясности, точности и недвусмысленности правовых норм, что исключало бы их произвольное толкование и применение. В частности, заявитель утверждает о недостаточной определённости понятия «правила поведения», что не позволяет точно установить, какие именно правила находятся в регулирующей компетенции Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, а какие – в сфере полномочий Правительства Санкт-Петербурга.

Полагаем, что оспариваемая правовая норма Закона Санкт-Петербурга «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге» не противоречит Уставу Санкт-Петербурга, поскольку разграничение компетенции между законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами субъектов РФ относится к сфере полномочий городского законодателя, каковым является Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Предоставление городским законом высшему исполнительному органу субъекта РФ регулирующего полномочия, позволяющего устанавливать обязательные для исполнения правила поведения, является широко распространённой практикой, которая во многом аналогична взаимоотношениям Федерального Собрания и Правительства РФ на федеральном уровне.

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга всегда имеет возможность, в том числе вследствие анализа неблагоприятных с точки зрения депутатов результатов правотворческой деятельности Правительства Санкт-Петербурга, внести соответствующую поправку в оспариваемый Закон, чтобы изъять делегированную компетенцию либо урегулировать общественные отношения по своему усмотрению, в том числе – вопреки воле Правительства Санкт-Петербурга, если на то будет положительное решение требуемого законом большинства депутатского корпуса. Вмешательство в данный процесс Уставного

Суда Санкт-Петербурга представляется излишним, поскольку это препятствовало бы свободной парламентской дискуссии и принятию нормативных правовых актов на основе мажоритарного принципа волеизъявления органов народного представительства. Устав Санкт-Петербурга напрямую не запрещает городскому законодателю делегировать регулиющую компетенцию Правительству города, причём делегирование компетенции не является необратимым процессом; оно также не препятствует регулированию соответствующих общественных отношений законом Санкт-Петербурга, который имеет безусловное верховенство над нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа субъекта РФ, каковым является Правительство Санкт-Петербурга.

Заявитель оспаривает отдельные положения Постановления Правительства Санкт-Петербурга «О мерах по противодействию распространения в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» в части запрета на ведение экономической деятельности для ряда организаций. Полагаем, что вопрос о запрете на осуществление экономической деятельности действительно является существенным ограничением конституционных прав и свобод человека и гражданина, что допускается вследствие требований ч. 3 ст. 55 Конституции РФ исключительно федеральным законом и лишь в целях, которые прямо перечислены в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Правительство Санкт-Петербурга вправе устанавливать какие-либо запреты в отношении экономической деятельности, даже если они имеют временный характер и обусловлены исключительными обстоятельствами угрозы распространения пандемии COVID-19, строго в рамках делегированных федеральным законом федеральных полномочий. В свою очередь, проверка соответствия нормативных правовых актов субъектов РФ федеральным законам не относится к компетенции Уставного Суда Санкт-Петербурга и подведомственна судам общей юрисдикции либо арбитражным судам в зависимости от категории соответствующего спора.

Заявитель оспаривает отдельные положения Постановления Правительства Санкт-

Петербурга «О мерах по противодействию распространения в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» в части возложения на граждан ряда обязательств, в том числе использовать средства индивидуальной защиты в общественных местах. Нарушение этой обязанности влечёт административную ответственность в виде штрафа, что предусмотрено оспариваемым в Уставном Суде Санкт-Петербурга Законом Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге». Полагаем, что аргументы заявителя достаточно убедительны и могут быть приняты во внимание судьями Уставного Суда Санкт-Петербурга. Оспариваемый нормативный правовой акт Правительства Санкт-Петербурга действительно содержит в себе регулирование, которое не соответствует конституционным и уставным требованиям правовой определённости, ясности, чёткости и недвусмысленности юридических норм.

На момент обращения заявителя в Уставной Суд Санкт-Петербурга понятие «средства индивидуальной защиты» Правительство Санкт-Петербурга в оспариваемом Постановлении не разъясняло. Рекомендации, следующие из Письма Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 11 апреля 2020 г. № 02/6673-2020-32, здесь применяться не могли, поскольку они адресованы узкой категории лиц, непосредственно привлечённых к противодействию коронавирусной инфекции. Широкое истолкование термина «средства индивидуальной защиты» могло приводить к административному наказанию граждан в виде штрафа за нахождение в общественных местах не только без защитной маски и перчаток, но также и без защитного костюма. Соответствующая правоприменительная практика отсутствовала, но она не исключалась оспариваемым актом Правительства Санкт-Петербурга, что не согласуется с требованием Устава Санкт-Петербурга о правовой определённости при нормативном регулировании общественных отношений.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 11 ноября 2020 года № 904 в

оспариваемый правовой акт было внесено изменение, вследствие которого действующий пункт 2-5.3. изложен в следующей редакции: «Обеспечить соблюдение между работниками, работником и посетителем дистанции не менее 1,5 метра, а также использование работниками и посетителями средств индивидуальной защиты органов дыхания: респираторов, гигиенических, в том числе медицинских, масок (одноразовых, многоразовых), масок из текстильных материалов, обеспечивающих индивидуальную защиту органов дыхания человека, и средств индивидуальной защиты рук (перчаток) (далее – средства индивидуальной защиты), за исключением случаев нахождения работника в обособленном помещении при отсутствии иных лиц».

Полагаем, что даже с учётом изменений, внесённых Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 11 ноября 2020 года № 904, состояние правовой неопределённости сохранилось. В частности, неясно, обязаны ли граждане использовать одновременно средства индивидуальной защиты органов дыхания и средства индивидуальной защиты рук; является ли правонарушением использование только средств защиты дыхания без средств защиты рук и наоборот;

является ли перечень «респираторы, гигиенические, в том числе медицинские, маски (одноразовые, многоразовые), маски из текстильных материалов, обеспечивающие индивидуальную защиту органов дыхания человека» исчерпывающим; являются ли перчатки единственным средством индивидуальной защиты рук и т. д.

Очевидно, что органы дыхания и руки человека могут быть защищены многими другими средствами (шарфом, платком, варежками, бинтами, защитным стеклом и т. п.), причём по степени защитного воздействия на организм человека они вряд ли существенно отличаются от средств, перечисленных в оспариваемом акте Правительства Санкт-Петербурга. В случае рекомендательных норм административного характера редакция оспариваемого акта Правительства РФ была бы достаточной. Если городской законодатель придаёт норме обязывающий характер, да ещё и подкреплённый достаточно внушительным по размеру денежным штрафом, требуется более конкретное и детализированное правовое регулирование, которое исключало бы произвольную правоприменительную практику, что не совместимо с защищаемыми конституционным правом принципами и ценностями.

Список литературы

1. Астафичев П. А. Административная форма защиты прав и свобод человека и гражданина // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2019. – № 2. – С. 18–21.
2. Астафичев П. А. Конституционные поправки об ограничении и исчислении сроков полномочий Президента РФ от 2020 года: содержание и правовые последствия // Журнал конституционного правосудия. – 2020. – № 6. – С. 20–25.
3. Астафичев П. А. Принцип сочетания убеждения и принуждения в административном праве // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2019. – № 2. – С. 66–70.
4. Астрахан В. И., Костенко Н. И. Правовые проблемы разграничения полномочий в контексте принципа федерализма // Современное общество и право. – 2015. – № 1. – С. 56–62.
5. Винокуров В. А. Проблемы ограничения прав и свобод человека и гражданина в России в условиях чрезвычайной ситуации, вызванной новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) // Теория государства и права. – 2020. – № 3. – С. 198–211.
6. Гошуляк В. В. Проблемы становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 3. – С. 15–24.
7. Данилов М. М., Денисов А. Н., Еремин М. П., Королёв П. С., Кончаков С. А. Модель управления оценкой обстановки в процессе принятия решения руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации / Гражданская оборона на страже мира и безопасности : материалы IV Межд. науч.-практ. конф., посвящённой Всемирному дню гражданской обороны. – В 3-х частях. – Ч. II. – Москва: Издат. Академии гос. противопож. службы МЧС России, 2020. – С. 406–411.

8. Епифанова Т. В., Закаурица Т. А. Социальные движения в период пандемии COVID-19: новейшая история протестов // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. – 2020. – № 4. – С. 69–78.
9. Загайнова Г. Г. Принцип правовой презумпции и добросовестность в избирательном праве: проблемы реализации // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 17. – С. 81–83.
10. Калачева Е. Н. К вопросу о презумпции добросовестности адвоката // Адвокатская практика. – 2017. – № 2. – С. 18–22.
11. Комлев В. Н. Об условиях реализации полицией установленных полномочий // Общество: политика, экономика, право. – 2011. – № 3. – С. 184–191.
12. Комовкина Л. С., Кропачёва А. В. Меры и ограничения, вводимые в условиях режимов чрезвычайной ситуации и повышенной готовности // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2020. – № 12. – С. 15–19.
13. Криеф-Семитко Е. О состоянии права и правового государства в тени коронавируса // Вестник Гуманитарного университета. – 2020. – № 2. – С. 60–70.
14. Латыпова Н. С. Проблемы защиты прав человека в условиях пандемии (на примере США) // Современное общество и право. – 2020. – № 6. – С. 28–33.
15. Лунгу Е. В. Пандемия COVID-19. Новый вызов конституционным правоотношениям // Правоприменение. – 2020. – Т. 4. – № 3. – С. 69–75.
16. Макбрайд Д. COVID-19 и Европейская конвенция по правам человека // Международное правосудие. – 2020. – № 2. – С. 3–17.
17. Нургазинов Б. К., Акишев М. С., Борецкий А. В. К вопросу о понимании понятий «свобода личности» и «личная свобода» в конституционном праве // Вестник института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. – 2020. – № 3. – С. 25–33.
18. Павленко А. А. Прогулки осуждённых в законодательстве постсоветских государств // Вестник Кузбасского университета. – 2020. – № 2. – С. 82–90.
19. Париллов О. В. Права, обязанности, функции полицейского дореволюционной и современной России в контексте реализации принципа общности // Российский правовой журнал. – 2020. – № 1. – С. 22–26.
20. Пожарова Л. А., Косолапова Н. А. Государство и права человека: проблемы ограничений в условиях пандемии // Правовая парадигма. – 2020. – Т. 19. – № 3. – С. 41–49.
21. Примова Э. Н. Принципы разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации в контексте развития российского федерализма // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2010. – № 3. – С. 19–29.
22. Рябова Е. Л., Терновая Л. О. Геополитика в маске // Власть истории и история власти. – 2020. – Т. 6. – № 4. – С. 500–511.
23. Слепцов И. В., Айтмурзинов Е. А. Право осуждённых к лишению свободы на прогулку как элемент условий отбывания данного наказания // Наука. – 2020. – № 1. – С. 111–116.
24. Томашевский К. Л. Режим самоизоляции граждан и ограничение прав человека в условиях пандемии COVID-19: белорусский и зарубежный опыт правового регулирования // Юстиция Беларуси. – 2020. – № 8. – С. 15–20.
25. Штойбер Э. Федерализм и разграничение полномочий в Европе: точка зрения Баварии // Современная Европа. – 2000. – № 4. – С. 14–19.

References

1. Astafichev P. A. Administrativnaya forma zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Grazhdanskoye obshchestvo v Rossii i za rubezhom. – 2019. – № 2. – С. 18–21.
2. Astafichev P. A. Konstitutsionnyye popravki ob ogranichenii i ischislenii srokov polnomochiy Prezidenta RF ot 2020 goda: sodержaniye i pravovyye posledstviya // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. – 2020. – № 6. – С. 20–25.
3. Astafichev P. A. Printsip sochetaniya ubezhdeniya i prinuzhdeniya v administrativnom prave // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. – 2019. – № 2. – С. 66–70.
4. Astrakhan V. I., Kostenko N. I. Pravovyye problemy razgranicheniya polnomochiy v kontekste printsipa federalizma // Sovremennoye obshchestvo i pravo. – 2015. – № 1. – С. 56–62.

5. *Vinokurov V. A.* Problemy ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossii v usloviyakh chrezvychaynoy situatsii, vyzvannoy novoy koronavirusnoy infektsiyey (COVID-19) // *Teoriya gosudarstva i prava*. – 2020. – № 3. – S. 198–211.
6. *Goshulyak V. V.* Problemy stanovleniya parlamentarizma v sub»yektakh Rossiyskoy Federatsii // *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*. – 2018. – № 3. – S. 15–24.
7. *Danilov M. M., Denisov A. N., Yeremin M. P., Korolev P. S., Konchakov S. A.* Model' upravleniya otsenkoy obstanovki v protsesse prinyatiya resheniya rukovoditelya likvidatsii chrezvychaynoy situatsii / *Grazhdanskaya oborona na strazhe mira i bezopasnosti: materialy IV Mezhd. nauch.-prakt. konf., posvyashchonnoy Vsemirnomu dnyu grazhdanskoy oborony*. – V 3-kh chastyakh. – Moskva: Izdat. Akademii gos. protivopozh. sl. MCHS Rossii, 2020. – S. 406–411.
8. *Yepifanova T. V., Zakaurtseva T. A.* Sotsial'nyye dvizheniya v period pandemii COVID-19: noveyshaya istoriya protestov // *Vestnik Diplomatichekoy akademii MID Rossii. Rossiya i mir*. – 2020. – № 4. – S. 69–78.
9. *Zagaynova G. G.* Printsip pravovoy prezumptsii i dobrosovestnost' v izbiratel'nom prave: problemy realizatsii // *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. – 2015. – № 17. – S. 81–83.
10. *Kalacheva Ye. N.* K voprosu o prezumptsii dobrosovestnosti advokata // *Advokatskaya praktika*. – 2017. – № 2. – S. 18–22.
11. *Komlev V. N.* Ob usloviyakh realizatsii politseyskoy ustanovlennykh polnomochiy // *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*. – 2011. – № 3. – S. 184–191.
12. *Komovkina L. S., Kropacheva A. V.* Mery i ogranicheniya, vvodimyye v usloviyakh rezhimov chrezvychaynoy situatsii i povyshennoy gotovnosti // *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. – 2020. – № 12. – S. 15–19.
13. *Kriyef-Semitko Ye.* O sostoyanii prava i pravovogo gosudarstva v teni koronavirusa // *Vestnik Gumanitarnogo universiteta*. – 2020. – № 2. – S. 60–70.
14. *Latypova N. S.* Problemy zashchity prav cheloveka v usloviyakh pandemii (na primere SSHA) // *Sovremennoye obshchestvo i pravo*. – 2020. – № 6. – S. 28–33.
15. *Lungu Ye. V.* Pandemiya COVID-19. Novyy vyzov konstitutsionnym pravootnosheniyam // *Pravoprimeneniye*. – 2020. – T. 4. – № 3. – S. 69–75.
16. *Makbrayd D.* COVID-19 i Yevropeyskaya konventsiya po pravam cheloveka // *Mezhdunarodnoye pravosudiye*. – 2020. – № 2. – S. 3–17.
17. *Nurgazinov B. K., Akishev M. S., Boretskiy A. V.* K voprosu o ponimanii ponyatiy «svoboda lichnosti» i «lichnaya svoboda» v konstitutsionnom prave // *Vestnik instituta zakonodatel'stva i pravovoy informatsii Respubliki Kazakhstan*. – 2020. – № 3. – S. 25–33.
18. *Pavlenko A. A.* Progulki osuzhdonnykh v zakonodatel'stve postsovetskikh gosudarstv // *Vestnik Kuzbasskogo universiteta*. – 2020. – № 2. – S. 82–90.
19. *Parilov O. V.* Prava, obyazannosti, funktsii politseyskogo dorevolutsionnoy i sovremennoy Rossii v kontekste realizatsii printsipa obshchinnosti // *Rossiyskiy pravovoy zhurnal*. – 2020. – № 1. – S. 22–26.
20. *Pozharova L. A., Kosolapova N. A.* Gosudarstvo i prava cheloveka: problemy ogranicheniy v usloviyakh pandemii // *Pravovaya paradigma*. – 2020. – T. 19. – № 3. – S. 41–49.
21. *Primova E. N.* Printsipy razgranicheniya predmetov vedeniya mezhdru federal'nym tsentrom i sub»yektami Federatsii v kontekste razvitiya rossiyskogo federalizma // *Problemy ukrepleniya zakonnosti i pravoporyadka: nauka, praktika, tendentsii*. – 2010. – № 3. – S. 19–29.
22. *Ryabova Ye. L., Ternovaya L. O.* Geopolitika v maske // *Vlast' istorii i istoriya vlasti*. – 2020. – T. 6. – № 4. – S. 500–511.
23. *Sleptsov I. V., Aytmurzinov Ye. A.* Pravo osuzhdonnykh k lisheniyu svobody na progulku kak element usloviy otbyvaniya dannogo nakazaniya // *Nauka*. – 2020. – № 1. – S. 111–116.
24. *Tomashevskiy K. L.* Rezhim samoizolyatsii grazhdan i ogranicheniye prav cheloveka v usloviyakh pandemii COVID-19: belorusskiy i zarubezhnyy opyt pravovogo regulirovaniya // *Yustitsiya Belarusi*. – 2020. – № 8. – S. 15–20.
25. *Shtoyber E.* Federalizm i razgranicheniye polnomochiy v Yevrope: tochka zreniya Bavarii // *Sovremennaya Yevropa*. – 2000. – № 4. – S. 14–19.

Статья поступила в редакцию 30.12.2020; одобрена после рецензирования 24.01.2021; принята к публикации 25.02.2021.