

DOI: 10.17803/1729-5920.2021.176.7.073-084

С. С. Зенин*

Нормативно-правовое обеспечение деятельности органов публичной власти в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19)

Аннотация. Целью работы является оценка правовой регламентации деятельности органов публичной власти в отдельных сферах в условиях пандемии коронавирусной инфекции. На основе общеправовых, общенаучных, частнонаучных и специальных методов научного исследования изучены нормативные правовые акты и практика взаимодействия органов публичной власти в России в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции, аналитические и статистические материалы, значимый, по мнению автора, зарубежный опыт.

В статье осуществляется попытка формулирования и изучения факторов, препятствующих эффективному нормативному правовому регулированию деятельности уровней публичной власти в условиях пандемии COVID-19. Среди таковых выделяются: неспособность субъектов Российской Федерации определить содержание специальных ограничительных правовых режимов из массива действующего правового регулирования; высокая доля актов-наставлений федерального центра; отказ федерации от конкретизации объема правомочий регионов в вопросах, непосредственно касающихся состояния защищенности прав и свобод личности; недостаточная компетентность специальных органов по защите населения от чрезвычайных ситуаций; необеспеченность правовых гарантий местного самоуправления при включении их в процесс реализации публичных функций.

В работе формулируется вывод о том, что эффективность нормативного правового регулирования деятельности органов публичной власти в условиях пандемии COVID-19 зависит от трех основных институциональных факторов: компетентность элементов системы публичной власти, политическая нейтральность системы защиты населения от чрезвычайных ситуаций, последовательное регулирование ограничительных правовых режимов, условий и порядка их введения вне зависимости от конкретных сценариев развития угроз национальной безопасности. Обосновывается идея о том, что оптимальная организация принятия управленческих решений в условиях противодействия пандемии предполагает комплексный межведомственный подход с доминирующим федеральным влиянием.

Ключевые слова: публичная власть; уровень; система; органы; эффективность; коронавирусная инфекция (COVID-19); правовое регулирование.

Для цитирования: Зенин С. С. Нормативно-правовое обеспечение деятельности органов публичной власти в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 7. — С. 73–84. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.176.7.073-084.

© Зенин С. С., 2021

* Зенин Сергей Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), старший научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
zeninsergei@mail.ru

Regulatory and Legal Support for the Activities of Public Authorities in the context of a New Coronavirus Infection (COVID-19) Pandemic

Sergei S. Zenin, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Senior Researcher of the Federal State Institution Research Institute of the Federal Enforcement Service of the Russian Federation

ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993

zeninsergei@mail.ru

Abstract. The purpose of the work is to assess the legal regulation of the activities of public authorities in certain areas in the coronavirus pandemic. Using general philosophical, general scientific, private scientific and special methods of scientific research, regulatory legal acts and the practice of interaction of public authorities in Russia in a pandemic of a new coronavirus infection, analytical and statistical materials, significant foreign experience are studied.

The paper attempts to formulate and study the factors that hinder the effective regulatory legal regulation of the activities of the levels of public authority in the conditions of the COVID-19 pandemic. Among these are: the inability of the constituent entities of the Russian Federation to determine the content of special restrictive legal regimes from the array of current legal regulation; a high proportion of acts (instructions) of the federal center; the refusal of the Federation to specify the scope of the powers of the regions in matters directly related to the state of protection of individual rights and freedoms; insufficient competence of special bodies to protect the population from emergency situations; lack of legal guarantees of local self-government when including them in the process of implementing public functions.

The paper concludes that the effectiveness of regulatory legal regulation of the activities of public authorities in the COVID-19 pandemic depends on three main institutional factors: the competence of the elements of the public power system, the political neutrality of the system of protecting the population from emergency situations, the consistent regulation of restrictive legal regimes, conditions and the procedure for their introduction, regardless of specific scenarios for the development of threats to national security. The paper substantiates the idea that the optimal organization of managerial decision-making in the context of countering the pandemic involves a comprehensive interdepartmental approach with a dominant federal influence.

Keywords: public authority; level; system; bodies; efficiency; coronavirus infection (COVID-19); legal regulation.

Cite as: Zenin SS. Normativno-pravovoe obespechenie deyatel'nosti organov publichnoy vlasti v usloviyakh pandemii novoy koronavirusnoy infektsii (COVID-19) [Regulatory and Legal Support for the Activities of Public Authorities in the context of a New Coronavirus Infection (COVID-19) Pandemic]. *Lex russica*. 2021;74(7):73-84. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.176.7.073-084 (In Russ., abstract in Eng.).

Магистрат — это закон говорящий,
а закон — это безмолвный магистрат.

Марк Туллий Цицерон

Введение

Пандемия новой коронавирусной инфекции для каждого государства стала дополнительным испытанием на прочность не только для системы здравоохранения, но и для сложившейся модели институционального взаимодействия различных уровней публичной власти, областью формирования политической ответственности публичных субъектов за принимаемые решения. В острой фазе противодействия распро-

странению новой коронавирусной инфекции в марте — апреле 2020 г. в Российской Федерации была организована беспрецедентная по своим масштабам и скорости работа по совершенствованию законодательства. Расширено понятие чрезвычайной ситуации (далее — ЧС), которое включило в себя ситуации, связанные с «распространением заболеваний, представляющих опасность для окружающих», предприняты важные меры, направленные на наделение Правительства РФ новыми функциями координационного центра Единой государственной системы

предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), конкретизированы правомочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при введении и регламентации специальных ограничительных правовых режимов, включая дополнительные меры по защите населения и экономики.

Несмотря на отмену наиболее строгих ограничений, ситуация с распространением новой коронавирусной инфекции в России продолжает оставаться напряженной. В условиях, когда вирус 2019-nCoV не может считаться в полной мере побежденным, эффективность правовой регламентации взаимодействия уровней публичной власти в федеративном государстве уже может быть и должна быть подвергнута объективной критической оценке, в том числе для организации планирования дальнейших согласованных мер по противодействию распространению COVID-19.

В этой связи необходима комплексная оценка эффективности правовой регламентации взаимодействия уровней публичной власти в Российской Федерации в условиях пандемии коронавирусной инфекции. Для достижения этой цели необходимо определить и исследовать нормативные источники и правоприменительную практику в исследуемой сфере при введении специальных ограничительных правовых режимов, направленных на предупреждение распространения COVID-19, в рамках управления системой защиты населения от чрезвычайных ситуаций, в вопросах поддержания системы здравоохранения, экономики, социальной защиты граждан на фоне пандемии, а также исследовать передовой опыт зарубежных стран в данной области.

Введение специальных ограничительных правовых режимов, направленных на предупреждение распространения COVID-19

Критический анализ нормативного правового регулирования по данному направлению деятельности первоначально заставляет обратить внимание на два ключевых проблемных аспек-

та: во-первых, издание федеральным центром многочисленных ситуационных правовых актов, не устанавливающих конкретных прав и обязанностей, но призванных обратить внимание на характер возникшей угрозы и побудить к конкретным действиям уполномоченных должностных лиц на уровне субъектов РФ и муниципалитетов, а во-вторых, рассредоточение правовых норм о порядке и об условиях, о специфике введения компетентными органами специальных ограничительных правовых режимов, пригодных к использованию в борьбе с распространением COVID-19, в огромном массиве законодательства, имеющего отношение, в сущности, к двум самостоятельным сферам правового регулирования — действиям населения и властей в условиях угрозы распространения ЧС и обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Отправной точкой в развитии ситуационного правового регулирования, как известно, стал Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239¹, в котором были определены первоочередные обязанности высших должностных лиц субъектов РФ, включая определение наиболее подходящего для конкретного региона специального правового режима (повышенной готовности (ПГЧС) или чрезвычайной ситуации), а также установление в рамках него конкретных правовых ограничений. Заметим, что, несмотря на отсутствие в Указе пояснений о регламентации подобных мер исключительно в соответствии с избранным правовым режимом, комплексная оценка данных положений в системе действующего нормативного правового регулирования позволяет говорить о необходимости действовать согласно требованиям п. 8 и 10 ст. 4.1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»², которыми уже определены правомочия руководителей регионов по установлению для соответствующих случаев правил поведения для населения и организаций. Единственное отличие состоит в том, что ограничения доступа лиц и транспортных средств, а равно приостановление деятельности организаций в Законе локально ограничено

¹ Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.

² Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 23.06.2020) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

«зоной чрезвычайной ситуации» или «угрозы ее возникновения». В целом Указ не содержит оценки ситуации, сложившейся в стране в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, как требующей введения чрезвычайного положения, но лишь приспосабливает существующие нормативные положения к принятию управленческих решений в условиях распространения COVID-19 и служит в связи с этим своеобразным актом-наставлением. Основанием его принятия неслучайно является статья 80 Конституции РФ, которая в ранее действовавшей редакции закрепляла конституционную функцию Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Аналогичную функцию, при отсутствии общедоказательного ограничительного режима, были призваны сыграть принятые Правительством РФ Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации³. Принятие данного правового акта было направлено на устранение правовой неопределенности в вопросах регламентации действий населения в целом при угрозе ЧС, без учета их видов и причин возникновения. В массе общих положений, сформулированных в Правилах, необходимо выделить одно принципиальное нормативное предписание — об обязанности выполнять законные требования и указания должностных лиц, осуществляющих мероприятия по предупреждению и ликвидации ЧС (включая, очевидно, высших должностных лиц субъектов РФ). Таким образом, федеральное правительство воздержалось не только от признания федерального уровня реагирования в отношении угрозы развития ЧС в связи с распространением COVID-19, но и от введения минимально обязательных или типовых правил поведения, применимых в условиях угрозы развития ЧС в каждом регионе страны. Таким образом, вместо федерального режима ЧС или ПГЧС было предложено установить до 85 субъектов режимов с определением конкретных запретов и ограничений в них исходя из особенностей складывающейся санитарно-эпидемиологической обстановки, по инициативе и исключительно в зоне ответственности глав субъектов РФ. Именно этот сценарий с ак-

тивацией режимов ПГЧС был реализован повсеместно, за исключением Краснодарского края, где властями региона было принято решение о введении карантина.

Устанавливая обязательные правила поведения для населения и организаций в период ПГЧС, большинство субъектов РФ придерживались общего подхода, включающего в себя:

- 1) специальные требования к поведению в общественных местах и на транспорте (соблюдение социальной дистанции, ношение индивидуальных средств защиты органов дыхания и пр.);
- 2) временный запрет осуществления или изменение формата отдельных видов деятельности (для образовательных организаций, организаций общественного питания, физической культуры и спорта и т.д.);
- 3) требование о «самоизоляции», предполагающее возможность покидать место проживания в строго установленных целях (для обращения за медицинской помощью, выноса бытовых отходов и др.). В этих целях внедрялась система выдачи электронных или бумажных пропусков, подтверждающих основание для перемещения владельца по территории региона, форма и условия выдачи которых утверждались органом исполнительной власти.

Оценивая обоснованность введенных ограничений, следует отметить, что большинство регионов неверно подошли к определению объема предоставленных им федеральным центром полномочий, руководствуясь только возможностью устанавливать обязательные правила поведения для граждан и организаций без учета пределов таких ограничений, определяемых правовой природой избранного правового режима (ПГЧС). Как известно, характер дополнительных мер по защите населения и территорий от угрозы ЧС до ее возникновения определяется пунктом 10 ст. 4.1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В соответствии с данной нормой в пределах компетенции высшего должностного лица субъекта РФ могут устанавливаться исключительно ограничения в виде изменения порядка пользования государственным имуществом и организации работы

³ Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.

органов власти, государственных учреждений и предприятий, приостановления деятельности организаций, в рамках которой создается соответствующая угроза безопасности, а также ограничения доступа граждан на территории, где такая угроза создана и существует в данный момент. Любые иные меры, обусловленные развитием ЧС и требующиеся для ее предупреждения, не должны ограничивать права и свободы человека и гражданина. Характерным примером таковых являются требования, связанные с ношением средств защиты органов дыхания в магазинах и на транспорте, которые не ограничивают права граждан в части передвижения, пользования соответствующими услугами организаций и индивидуальных предпринимателей и пр., но обеспечивают защиту от угрозы распространения COVID-19. В отсутствие дополнительных правовых предпосылок именно из подобных мер и должен был складываться правовой режим ПГЧС, однако органы государственной власти субъектов Российской Федерации не смогли точно определить на основе действующих нормативных правовых норм содержание искомого правового режима.

При угрозе распространения инфекционного заболевания самое широкое толкование «территории, в рамках которой создается угроза безопасности», позволяет относить к ней лишь область или зону, где могут находиться источники инфицирования (общественные места, транспорт и пр.), но не территорию региона в целом. Буквальное толкование значения термина «самоизоляция» как «изоляции, социального дистанцирования, осуществляемого добровольно»⁴, делает режим ПГЧС применительно к запретам и ограничениям, связанным с реализацией права на свободу передвижения и перемещения, достаточно спорным. Неслучайно в целом ряде субъектов РФ в обязатель-

ных правилах для населения и организаций положения о самоизоляции приводятся как рекомендации⁵, а административная практика по применению ст. 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁶ в данной части не получила широкого распространения (за исключением г. Москвы, где параллельно с ограничениями были введены дополнительные меры социальной поддержки для граждан в возрасте старше 65 лет, остающихся дома).

Законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения специально для целей предотвращения распространения инфекционных заболеваний предусмотрена возможность введения иного ограничительного правового режима — карантина. Как и режим ПГЧС, карантин может предусматривать ограничения хозяйственной и иной деятельности, передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и пр. Тогда как механизм его введения включает в себя:

- 1) ограничение конкретной территориальной зоной (пункты пропуска через Государственную границу страны, территория конкретного объекта и т.п.);
- 2) наличие предписаний главных государственных санитарных врачей соответствующего уровня;
- 3) принятие решения о введении карантина федеральным правительством или иным компетентным органом власти⁷.

Необходимо отметить, что соблюдение данного механизма представляет собой гарантию законности ограничений прав и свобод человека и гражданина согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

На федеральном уровне карантинные меры в виде изоляции на дому или в обсерваторах устанавливались адресно для конкретных кате-

⁴ См.: Габиева С. М. Пределы ограничения прав и свобод в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 8. С. 27–29.

⁵ См., например: постановление Правительства Новосибирской области от 18.03.2020 № 72-п «О введении режима повышенной готовности на территории Новосибирской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 18.03.2020 ; распоряжение Губернатора Ростовской области от 16.03.2020 № 43 «О введении режима повышенной готовности на территории Ростовской области и мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)» // URL: <https://base.garant.ru/73748856/>.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁷ См.: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. от 13.07.2020) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

горий лиц: прибывающих в Россию из зарубежных стран или контактировавших с заболевшими COVID-19⁸.

На основании распоряжений Правительства РФ в период с 18 марта 2020 г. до 1 мая 2020 г. вводились также временные ограничения въезда в страну иностранных граждан и лиц без гражданства⁹.

В остальном разработанные Роспотребнадзором РФ многочисленные рекомендации по профилактике новой коронавирусной инфекции в различных отраслях промышленности и сферы услуг легли в основу предложенных в регионах РФ обязательных правил поведения и деятельности для граждан и организаций, включая, к примеру, требование о соблюдении обязательной социальной дистанции, дезинфекции помещений и др. Собственно карантин с охватом всей территории субъекта РФ, как уже отмечалось, был введен только в Краснодарском крае¹⁰, во многом в связи с особым статусом данного региона как востребованной курортной зоны страны, для которой функционирование в режиме ПГЧС не решило бы проблемы притока туристов и происходящего на этом фоне прироста заболеваемости.

Таким образом, активная нормотворческая деятельность федеральных государственных органов, обеспечивающая координацию в период пандемии, не позволила детально разграничить правовые режимы. В этой связи в нормотворчестве органов государственной власти субъектов Федерации и в правоприменительной практике произошло смешение различных по природе правовых режимов, содержание которых определяет правила поведения и порядок деятельности граждан и организаций в условиях ЧС, ПГЧС и карантина. Одним из факторов, влияющих на формирование данной ситуации, стало возникновение правовых коллизий между нормативными предписаниями, регулирующими различные сферы общественных отношений.

Представляется, что органами государственной власти субъектов Российской Федерации не

был востребован в полном объеме конституционно-правовой механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина, в то же время предпринимались попытки представить многие карантинные ограничения в системе обязательных правил поведения граждан и организаций, вводимых при режиме ПГЧС. Наиболее ярким примером здесь является «самоизоляция», происходящая из изоляции как карантинной меры для конкретной группы граждан и развившаяся до масштабов всеобщей рекомендательно-обязательной защитной меры, с одной стороны, поддерживаемой введением административной ответственности, а с другой — слабо контролируемой компетентными органами и должностными лицами в отсутствие законодательной основы такой деятельности.

Управление системой защиты населения от чрезвычайных ситуаций

В содержании Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» не сформирована система четкого разграничения компетенций между различными государственными органами в части противодействия развитию чрезвычайных ситуаций в целом и угрозы таковых в виде распространения опасного инфекционного заболевания в частности.

Отмечается лишь, что РСЧС объединяет в себе органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, соответствующих региональных органов и органов местного самоуправления, в полномочия которых входит решение соответствующих вопросов. Во многом по этой причине в самом начале организации управления системой РСЧС развитие нормативной базы в данной сфере пошло не по пути использования потенциала базовых элементов данной системы — Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации ЧС, аналогичных комиссий на

⁸ См.: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30.03.2020 № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019» (в ред. от 27.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 01.04.2020.

⁹ См.: распоряжение Правительства РФ от 16.03.2020 № 635-р «О временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений» (в ред. от 14.10.2020) // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1825.

¹⁰ См.: постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 31.03.2020 № 185 «О введении ограничительных мероприятий (карантина) на территории Краснодарского края» // URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/krasnodar/1343890/>.

территориальном уровне и Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, но в направлении создания и регламентации дополнительных совещательных структур, призванных обеспечить координацию усилий различных уровней публичной власти. Так, в январе 2020 г. по инициативе федерального правительства был создан единый федеральный оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории страны, основные задачи которого заключались в анализе текущей ситуации и разработке предложений по ее урегулированию и контролю. Далее был сформирован Координационный совет при Правительстве РФ по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекцией на территории Российской Федерации¹¹, который, помимо аналогичных функций по рассмотрению проблем, угроз и вызовов, связанных с распространением COVID-19, и предложений по проведению мероприятий, направленных на борьбу с таковыми, должен был выполнять и более конкретные задачи по организации взаимодействия всех уровней публичной власти при реализации таких мероприятий. Функционала целого ряда федеральных органов исполнительной власти, которые в силу профиля деятельности могли бы быть причастны к разработке мер по противодействию пандемии COVID-19, оказалось недостаточно для организации взаимодействия сил и средств в условиях чрезвычайных обстоятельств глобального масштаба¹². В связи с этим непосредственно федеральное правительство, а не отдельные профильные государственные органы взяло на себя общее управление в данной сфере. Органы государственной власти субъектов Федерации, в свою очередь, полагались на акты-наставления и деятельность федеральных совещательных структур, не обеспечивая при этом активного участия в разработке мероприятий по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции региональных

комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Сложившаяся ситуация со всей очевидностью свидетельствует о необходимости дополнительного научного осмысления морфологической и функциональной характеристики системы защиты населения от ЧС, поскольку поддержание необходимого уровня готовности органов государственного управления всех уровней к действиям в условиях угрозы возникновения ЧС не может в каждом случае возлагаться на ситуативно формируемые совещательные органы, а равно и высший федеральный орган исполнительной власти в силу необходимости сторонней независимой оценки характера и степени угрозы национальной безопасности, а также потребностей в обеспечении контроля за результативностью и своевременностью действий органов публичной власти всех уровней в целях ее предотвращения. При определении перспектив совершенствования системы защиты населения от ЧС может быть задействован потенциал Государственного совета Российской Федерации, разумеется, при условии его наделения не только консультативными функциями, но и полномочиями по независимой оценке характера и степени угрозы, способной привести к развитию ЧС федерального масштаба (как один из вариантов — во взаимодействии с Советом безопасности РФ), а также правом разработки обязательного для исполнения на федеральном и региональном уровнях перечня мероприятий, направленных на противодействие развитию ЧС, и осуществления контроля за его реализацией.

Поддержание системы здравоохранения, экономики, социальной защиты граждан в условиях пандемии COVID-19

В данной сфере взаимодействие уровней публичной власти в стране строилось преимущественно исходя из конституционно регламентированного разграничения предметов ведения и

¹¹ См.: постановление Правительства РФ от 14.03.2020 № 285 (в ред. от 27.03.2020) «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» (вместе с Положением о Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации) // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1781.

¹² См.: Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий при чрезвычайных ситуациях: уроки пандемии COVID-19 // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 5. С. 130–142.

полномочий федерального центра и субъектов Федерации (ст. 71–73 Конституции РФ), а также с учетом возможности подключения органов местного самоуправления к реализации задач, стоящих перед органами государственной власти, при условии компенсации возникающих у них дополнительных затрат (ст. 133 Конституции РФ). В то же время организационно-правовые основы ряда принципиально важных направлений деятельности были усилены в рамках проводимой в стране масштабной конституционной реформы, ключевой этап которой совпал с разработкой и осуществлением мер по противодействию распространения COVID-19.

Организация работы системы здравоохранения в период противодействия распространению новой коронавирусной инфекции выявила ряд проблем, таких как различия в уровне и качестве медицинской помощи в регионах, сложности при перепрофилировании медицинских организаций под нужды пациентов с COVID-19, обусловленные разными источниками финансирования и уровнем подчиненности таких организаций. Во многом под влиянием полученного опыта были внесены изменения в пп. «ж» п. 1 ст. 72 Конституции РФ, которая раскрыла содержание такого совместного полномочия, как координация вопросов здравоохранения, отнеся к таковой сохранение и укрепление общественного здоровья, формирование культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью. В рамках реализации исключительного полномочия Федерации в области установления основ федеральной политики и разработки программ в области экономического и социального развития страны (пп. «е» ст. 71 Конституции РФ) Правительством РФ был разработан комплекс мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики, поддержание субъектов предпринимательства в пострадавших отраслях¹³, а Президентом РФ даны поручения по поддержке наиболее уязвимых групп населения.

Большинство субъектов Федерации не проявили инициативы в разработке дополнительных мероприятий по поддержке населения и хозяйствующих субъектов. Специальные оперативные штабы по разработке мер поддержки экономики регионального уровня были созда-

ны лишь в Республиках Крым, Мордовия, Татарстан, в Ростовской и Рязанской областях, а меры социальной защиты практически не выделялись в общих плановых документах по поддержке экономики¹⁴. Наряду с этим, заданные федеральным центром ориентиры государственного регулирующего воздействия в области экономики и социального развития на повышение благосостояния граждан, социальное партнерство и экономическую солидарность государства и общества были предметно прописаны в ст. 75.1 Конституции РФ. Органы муниципальной власти, активно подключившиеся к противодействию распространению COVID-19 в рамках просветительской работы о необходимости соблюдения ограничительных мер среди населения, дезинфекции объектов общественного пользования, обеспечения соблюдения масочного режима и иных ограничительных мер, введенных органами государственной власти субъектов Федерации, приобрели статус самостоятельного элемента единой системы публичной власти государства согласно новой редакции ст. 133 федеральной Конституции.

Формирование конституционных гарантий вместе с тем не является достаточной мерой для решения всех проблем взаимодействия уровней публичной власти в соответствующих вопросах. В частности, в перечне вопросов местного значения не предусмотрено проведение противоэпидемических мероприятий, следовательно, отсутствуют и необходимые финансовые гарантии деятельности муниципальных органов власти в данной части. Органы местного самоуправления не располагают доступом к базам данных Пенсионного фонда и Федеральной налоговой службы России, данным федеральной статистики, что препятствует организации работы по оказанию населению и экономике специальных мер поддержки. В совокупности существующие проблемы обнажают потребность в правовом обеспечении дальнейшего корректного встраивания муниципального уровня в систему публичной власти. Представляется необходимой разработка требований к порядку создания и составу органов оперативного принятия решений по вопросам преодоления кризисных явлений на региональ-

¹³ См.: постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 409 (в ред. от 11.07.2020) «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2267.

¹⁴ См.: Регионы, муниципалитеты и местные сообщества против COVID-19: мониторинг Общероссийского конгресса муниципальных образований, аналитические материалы // URL: <http://okmo.news/new.php?1382>.

ном уровне, а также внедрение института совместного принятия управленческих решений, включая решения в области оперативного субсидирования муниципальных образований при выполнении ими публичных функций в области защиты населения от ЧС регионального или федерального масштаба.

Зарубежная нормотворческая и правоприменительная практика

Пандемия COVID-19 породила дискуссии о выборе наиболее эффективной модели руководства действиями, осуществляемыми в целях защиты населения от опасности инфицирования, не только в России, но и во многих зарубежных государствах. К примеру, в США в основу такой модели изначально была положена идеология кооперативного федерализма¹⁵, рассматриваемого как механизм принятия решений, при котором федеральный центр подключается к урегулированию ЧС лишь при недостаточности материально-технических ресурсов у штатов и наличии угрозы национальной безопасности в целом. В настоящий момент отмечается излишняя политизированность американской системы реагирования и отсутствие отказоустойчивых механизмов, предназначенных для того, чтобы помешать институтам публичной власти проигнорировать свои полномочия. Национальная система управления инцидентами (NIMS) руководствуется в своей деятельности протоколами для отдельных типов угроз. Специальный протокол о предотвращении угроз в зоне ответственности Министерства здравоохранения и социального развития США (ESF-8)¹⁶ предусматривает дополнительную федеральную координацию и поддержку в виде создания резервов оборудования и медикаментов, участия в разработке вакцин и новых методов лечения лишь при катастрофических инцидентах. В ESF-8 не сформулированы правовые средства воздействия на федеральное

правительство при отказе от реализации им координационных функций. Учитывая сказанное, приводятся веские аргументы о необходимости усиления контроля Конгресса США за исполнительной властью, в том числе посредством воссоздания подотчетного парламенту Управления совета национальной безопасности, полномочного констатировать общий уровень угрозы природного, техногенного или иного характера¹⁷.

Для унитарных государств пандемия COVID-19 также стала своеобразной проверкой готовности к действиям в условиях угрозы возникновения и развития ЧС. К примеру, в Италии в связи с введением режима чрезвычайного положения на смену регулярному законодательному процессу пришло издание декретов премьер-министра (Dpcm), что позволило облечь рекомендации Национальной службы гражданской защиты и Министерства здравоохранения в форму общегосударственных противоковидных ограничений¹⁸. В Швеции, единственном государстве, отказавшемся от введения специальных ограничительных правовых режимов, право выработки рекомендаций по предупреждению распространения COVID-19 было предоставлено Управлению общественного здравоохранения без задействования специальных сил и возможностей системы защиты населения от ЧС. Такой подход, невзирая на более широкие возможности поддержания экономики, подвергается критике, поскольку смертность от новой инфекции в стране в несколько раз превышает аналогичный показатель в соседних государствах: в среднем 10,2 человека на миллион жителей Швеции, тогда как в Дании — 2,9; в Норвегии — 2,0; в Финляндии — 0,9¹⁹.

Как видим, эффективность правового регулирования взаимодействия уровней публичной власти в условиях пандемии COVID-19 опирается на учет трех основных институциональных факторов: 1) компетентность всех элементов системы публичной власти, включая четкое понимание объема и характера предоставляемых

¹⁵ Knauer N. J. The COVID-19 Pandemic and Federalism: Who Decides? // New York University Journal of Legislation and Public Policy. 2020. № 23. P. 1–29.

¹⁶ ESF-8 Public Health and Medical Services // URL: https://www.fema.gov/media-library-data/1470149644671-642ccad05d19449d2d13b1b0952328ed/ESF_8_Public_Health_Medical_20160705_508.pdf.

¹⁷ Wright C. D. Local government fighting COVID-19 // The Round Table. 2020. Vol. 109. Iss. 3. P. 338–339. URL: <https://doi.org/10.1080/00358533.2020.1763017>.

¹⁸ Алексеенкова Е. С. Практики «чрезвычайной власти»: политические последствия COVID-19 в Италии // Современная Европа. 2020. № 4. С. 50–60.

¹⁹ Максуров А. А. Проблемы координации деятельности органов власти в области борьбы с пандемией коронавируса // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. № 2 (25). С. 28–33.

им полномочий; 2) политическая нейтральность системы защиты населения от ЧС; 3) существование стабильного нормативного правового регулирования специальных ограничительных правовых режимов, условий и порядка их введения вне зависимости от конкретных сценариев развития угроз, связанных как с инфекционными заболеваниями, так и с ЧС другого рода. Оптимальная организация принятия управленческих решений в условиях противодействия пандемии в федеративных государствах, в свою очередь, предполагает комплексный межведомственный подход с сильным федеральным присутствием.

Заключение

Современные исследования правовых основ взаимодействия уровней публичной власти в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции преимущественно либо фокусируются на анализе содержательной составляющей ограничительных мер, предусмотренных режимами ПГЧС, в том числе в контексте соблюдения принципа законности, либо направлены на систематизацию общего массива противоковидных нормативных предписаний. В рамках первого блока исследований доминируют две точки зрения, согласно которым введенные ограничительные меры или признаются не соответствующими избранному специальному правовому режиму ПГЧС²⁰, или рассматриваются как установленные правомерно, согласно конституционному механизму ограничения прав и свобод человека и гражданина²¹. В исследованиях, условно объединенных во второй блок, констатируется, что значительный объем правовых предписаний, разработанных и принятых в срочном порядке для решения задач, обусловленных противодействием распространению COVID-19, говорит о гибкости российской правовой системы, о динамизме правового регулирования права²², а увеличение числа подзаконных нормативных правовых актов служит свидетельством оператив-

ности системы исполнительной власти, осуществляющей организационно-распорядительную деятельность²³.

С последним подходом представляется возможным согласиться, однако проведенный анализ выявил такие проблемы, как неспособность субъектов РФ четко определить содержание подлежащих применению предписаний в рамках специальных правовых режимов из всего массива действующего правового регулирования; высокая доля актов-наставлений федерального центра в кризисных ситуациях и одновременно с этим отказ Федерации от конкретизации объема правомочий регионов в вопросах, непосредственно касающихся состояния защищенности прав и свобод человека и гражданина; недостаточная компетентность специальных органов по защите населения от ЧС и их зависимость от политической воли отдельных должностных лиц, недостаточность правовых гарантий органов местного самоуправления при включении их в процесс реализации публичных функций. Решение этих проблем требует кардинального изменения подхода к правовому обеспечению взаимодействия уровней публичной власти в России в условиях защиты населения от ЧС, для чего возможно задействовать потенциал Государственного совета РФ, наделив его пропорциональными полномочиями. Федеральным органам государственной власти необходимо выработать единый подход, предусматривающий конкретный перечень прав и свобод человека и гражданина и правовых форм их ограничения, которые могут применяться при введении режимов ПГЧС и ЧС на территории субъектов РФ. В то же время в целях укрепления конституционных гарантий местного самоуправления требуется нормативное правовое обоснование института совместного принятия управленческих решений, определение требований к порядку создания и составу оперативных штабов (комиссий, советов) по вопросам преодоления кризисных явлений на региональном уровне.

²⁰ См., например: *Максупов А. А.* Указ. соч. ; *Bhatia R.* Public engagement is key for containing COVID-19 pandemic // *Indian Journal of Medical Research*. 2020. № 151 (2-3). P. 118–120. DOI: 10.4103/ijmr.IJMR_780_20.

²¹ См.: *Ewing K. D.* COVID-19: Government by Decree // *King's Law Journal*. 2020. Vol. 31, Is. 1. P. 1–24. DOI: 10.1080/09615768.2020.1759398.

²² См.: *Адыгезалова Г. Э.* Динамизм российского права в условиях пандемии // *Теория и практика общественного развития*. 2020. № 5. С. 77–81.

²³ См.: *Цибиков В. А.* О первоочередных мерах органов государственной власти России в связи с распространением коронавирусной инфекции // *Государственная служба*. 2020. № 2. С. 42–47.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Адыгезалова Г. Э. Динамизм российского права в условиях пандемии // Теория и практика общественного развития. — 2020. — № 5. — С. 77–81.
2. Алексеенкова Е. С. Практики «чрезвычайной власти»: политические последствия COVID-19 в Италии // Современная Европа. — 2020. — № 4. — С. 50–60.
3. Габиева С. М. Пределы ограничения прав и свобод в Российской Федерации // Закон и право. — 2020. — № 8. — С. 27–29.
4. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий при чрезвычайных ситуациях: уроки пандемии COVID-19 // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 5. — С. 130–142.
5. Максуров А. А. Проблемы координации деятельности органов власти в области борьбы с пандемией коронавируса // Правопорядок: история, теория, практика. — 2020. — № 2 (25). — С. 28–33.
6. Плевако Н. С., Карлбек Х. Вирус и шведская модель // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. — 2020. — № 2. — С. 123–129.
7. Цибилов В. А. О первоочередных мерах органов государственной власти России в связи с распространением коронавирусной инфекции // Государственная служба. — 2020. — № 2. — С. 42–47.
8. Bhatia R. Public engagement is key for containing COVID-19 pandemic // Indian Journal of Medical Research. — 2020. — № 151 (2-3). — P. 118–120. — DOI: 10.4103/ijmr.IJMR_780_20.
9. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU): cases by country (Russia) // URL: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>.
10. Ewing K. D. COVID-19: Government by Decree // King's Law Journal. — 2020. — Vol. 31, Is. 1. — P. 1–24. — DOI: 10.1080/09615768.2020.1759398.
11. Knauer N. J. The COVID-19 Pandemic and Federalism: Who Decides? // New York University Journal of Legislation and Public Policy. — 2020. — Vol. 23. — № 1.
12. Wright C. Local government fighting COVID-19 // The Round Table. — 2020. — Vol. 109. — Iss. 3. — P. 338–339. — URL: <https://doi.org/10.1080/00358533.2020.1763017>.

Материал поступил в редакцию 23 марта 2021 г.

REFERENCES

1. Adygezalova GE. Dinamizm rossiyskogo prava v usloviyakh pandemii [Dynamism of Russian law in the conditions of the pandemia]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya* [Theory and practice of social development]. 2020;5:77-81. (In Russ.).
2. Alekseenkova ES. Praktiki «chrezvychaynoy vlasti»: politicheskie posledstviya COVID-19 v Italii [The practices of “emergency power”: The political consequences of COVID-19 in Italy]. *Sovremennaya Evropa* [Modern Europe]. 2020;4:50-60. (In Russ.).
3. Gabieva SM. Predely ogranicheniya prav i svobod v Rossiyskoy Federatsii [Limits of restriction of rights and freedoms in the Russian Federation]. *Zakon i pravo* [Law and Legislation]. 2020;8:27-29. (In Russ.).
4. Zhavoronkova NG, Shpakovskiy YuG. Pravovye aspekty reformirovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya zashchitoy naseleniya i territoriy pri chrezvychaynykh situatsiyakh: uroki pandemii COVID-19 [Legal aspects of reforming the public administration system for the protection of population and territories in emergencies: Lessons from the COVID-19]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA)* [Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)]. 2020;5:130-142.
5. Maksurov AA. Problemy koordinatsii deyatel'nosti organov vlasti v oblasti borby s pandemiei koronavirusa [Problems of coordinating the activities of authorities in the field of combating the coronavirus pandemic]. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal Order: History, Theory, Practice]. 2020;2(25):28-33. (In Russ.).
6. Plevako NS, Karlbek Kh. Virus i shvedskaya model [The virus and the Swedish model]. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RN*. 2020;2:123-129. (In Russ.).

7. Tsibikov VA. O pervoocherednykh merakh organov gosudarstvennoy vlasti Rossii v svyazi s rasprostraneniem koronavirusnoy infektsii [About the priority measures of the state authorities of Russia in connection with the spread of coronavirus infection]. *Gosudarstvennaya sluzhba [Public service]*. 2020;2:42-47. (In Russ.).
8. Bhatia R. Public engagement is key for containing COVID-19 pandemic. *Indian Journal of Medical Research*. 2020;151(2-3):118-120. DOI: 10.4103/ijmr.IJMR_780_20. (In Eng.).
9. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU): cases by country (Russia). Available from: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>. (In Eng.).
10. Ewing KD. COVID-19: Government by Decree. *King's Law Journal*. 2020;31(1):1-24. DOI: 10.1080/09615768.2020.1759398. (In Eng.).
11. Knauer NJ. The COVID-19 Pandemic and Federalism: Who Decides? *New York University Journal of Legislation and Public Policy*. 2020;23(1). (In Eng.).
12. Wright C. Local government fighting COVID-19. *The Round Table*. 2020;109(3):338-339. Available from: <https://doi.org/10.1080/00358533.2020.1763017>. (In Eng.).