

Максим Сергеевич ДЕМЧЕНКО¹

УДК 342.7

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

¹ аспирант кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин,
Тюменский государственный университет
max-de.demchenko@ya.ru; ORCID: 0000-0001-7720-515X

Аннотация

30 января 2020 г. Всемирной организацией здравоохранения распространение новой коронавирусной инфекции было объявлено чрезвычайной ситуацией международного уровня. Органами государственной власти Российской Федерации были разработаны мероприятия, направленные на минимизацию и ликвидацию последствий, вызванных коронавирусной инфекцией, что в свою очередь вызвало необходимость оперативного изменения и дополнения нормативно-правовой базы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Вопрос о том, что же собой представляют особенности режимов чрезвычайной ситуации и повышенной готовности, равно как и правомерность вводимых в режиме повышенной готовности ограничений прав и свобод личности, вызвали обширную научную дискуссию. В данной статье автор рассматривает изменения законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, предлагает авторскую трактовку оснований и особенностей правового регулирования введенного режима повышенной готовности и ограничений прав и свобод личности, связанных с распространением коронавирусной инфекции COVID-19.

По мнению автора, с учетом сложившейся эпидемиологической ситуации, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрез-

Цитирование: Демченко М. С. Актуальные проблемы правового регулирования в области защиты населения и территорий в чрезвычайных ситуациях / М. С. Демченко // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 4 (28). С. 220-234.
DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-4-220-234

вычайных ситуаций природного и техногенного характера» нуждается в оперативных и последовательных изменениях, с целью полного и всестороннего обеспечения прав и свобод личности. Так, например, необходимо внести понятие биолого-социальной чрезвычайной ситуации как одного из видов чрезвычайных ситуаций, попадающих под законодательное регулирование. Анализируя действующее законодательство на предмет правомерности введенного режима повышенной готовности и ограничений прав и свобод личности, делается вывод о том, что существующий механизм ограничения прав и свобод личности не в полной мере соответствует Конституции Российской Федерации, а сложившуюся эпидемиологическую обстановку следует рассматривать как чрезвычайную ситуацию с необходимостью введения соответствующего режима. В основе методологии исследования лежат как общенаучные, так и частнонаучные методы познания: формально-логический, системный, формально-юридический, компаративистский, диалектический, прогностический, метод моделирования и др.

Ключевые слова

Режим чрезвычайной ситуации, режим повышенной готовности, особые правовые режимы, защита населения и территорий, ограничение прав и свобод, COVID-19.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-4-220-234

Введение

События, связанные с охватившей весь мир пандемией COVID-19, показали, что несмотря на существенный научный, материальный прогресс, мировое сообщество в целом и Российская Федерация в частности не обладают достаточной готовностью для оперативного решения возникших трудностей в различных сферах жизни. Так, например, система здравоохранения в период пандемии столкнулась с нехваткой квалифицированного персонала, больничных мест и медикаментов, для экономики страны пандемия имеет далеко идущие последствия, связанные с беспрецедентным спадом деловой активности, падением валового внутреннего продукта, сокращением реальных доходов населения и другими неблагоприятными последствиями.

Помимо образовавшейся чрезвычайной ситуации в связи с распространением COVID-19, 2020 г. запомнился принятием поправок к Конституции Российской Федерации. Несмотря на множество изменений конституционного текста, в том числе тех, которые, по словам Д. А. Авдеева, «скорректировали взаимодействие и определили вектор дальнейшего функционирования федеральных и региональных органов государственной власти» [1, с. 96] в части осуществления их взаимодействия в целях обеспечения интересов населения, и прежде всего прав и свобод граждан. Так, одной из задач государства в период возникновения чрезвычайных ситуаций является обеспечение стабильности и безопасности жизнедеятельности гражданского общества. В таких условиях особую роль занимают именно органы публичной власти, обеспечивающие предупреждение, минимизацию и ликвидацию негативных последствий. Их основными функци-

ями являются: «обеспечение внутренней и внешней безопасности, обеспечение социальных стандартов жизни определенного уровня, обеспечение сохранения и воспроизводства публичной власти» [20, с. 46].

Следует отметить, что вопросы, связанные с мерами, направленными на устранение последствий экстраординарных ситуаций, таких как катастрофы, стихийные бедствия, эпидемии, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Российский Основной закон предусматривает ограничение прав личности в различных ситуациях. Согласно ст. 55 Основного закона, права ограничиваются только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. В силу ст. 56 Конституции, любые ограничения правовой свободы человека должны иметь временные сроки.

Ограничение прав и свобод личности в период действия особых правовых режимов регулируется федеральными конституционными законами о чрезвычайном [23] и военном положениях [24], а также Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее — Закон о чрезвычайных ситуациях) [22]. Помимо того, следует подчеркнуть, что к компетенции российского Парламента относится обеспечение единообразия законодательного регулирования в вопросе обеспечения прав и свобод личности в вышеуказанных случаях, что способствует реализации принципа равноправия.

Исследования чрезвычайного законодательства на предмет его актуальности и соответствия духу времени показывают, что среди ученых и профессионального сообщества юристов нет единого мнения в части соответствия действующего чрезвычайного законодательства потребностям общественного развития и повестке, связанной с распространением коронавирусной инфекции. Некоторые ученые отмечают наличие пробелов, коллизий, которые не позволяют делать утверждения о законности и единообразии правового регулирования. Так, по мнению Ю. Л. Воробьева, была проведена трудоемкая работа, направленная на формирование нормативной базы в области чрезвычайного законодательства [3, с. 45]. Как указывает Н. И. Уткин, за последние десятилетия законодателю удалось создать достойную базу по защите от чрезвычайных ситуаций и продолжить активную правотворческую деятельность в данной области [21, с. 116]. Однако К. Назаренко и В. Н. Галочкин обращают внимание на то, что региональное законодательство в этой части повторяет основные положения федерального, не отражая при этом особенностей определенного региона [12, с. 112].

Таким образом, полагаем, что распространение новой коронавирусной инфекции выявило недостатки правового регулирования российского законодательства в сфере обеспечения прав граждан в условиях чрезвычайных ситуаций, актуализировало необходимость его системного анализа и совершенствования.

Результаты и обсуждение

Биолого-социальная чрезвычайная ситуация и угроза чрезвычайной ситуации

К моменту введения в российских регионах режима повышенной готовности, обусловленного новой коронавирусной инфекцией, сфера правового влияния закона о чрезвычайных ситуациях распространялась на регулицию общественных отношений, связанных с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, т. е. ситуации, относящиеся к массовому распространению заболеваний, остались за областью его правового регулирования. Законодателем были оперативно внесены изменения в ст. 1 Закона о чрезвычайных ситуациях, которые дополнили определение чрезвычайной ситуации понятием «распространения заболевания», что, с одной стороны, расширило область правового регулирования данного закона, но в то же время преамбула вышеуказанного закона говорила лишь о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, исключая тем самым инфекционные заболевания.

К природной чрезвычайной ситуации относится обстановка на определенной территории или акватории, сложившаяся в результате возникновения источника природной чрезвычайной ситуации (стихийное бедствие, природно-техногенная катастрофа), которая может повлечь или повлекла человеческие жертвы, ущерб здоровью и (или) окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условия жизнедеятельности людей (ГОСТ Р 22.0.03-95) [4]. Техногенная чрезвычайная ситуация — это состояние, при котором в результате возникновения источника техногенной чрезвычайной ситуации (промышленная, радиационная, химическая авария и т. д.) на объекте, территории или акватории нарушаются нормальные условия жизнедеятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, наносится имущественный ущерб населению, народному хозяйству и окружающей природной среде (ГОСТ 22.0.05-97) [5]. Биолого-социальная чрезвычайная ситуация (далее — биолого-социальная ЧС) — обстановка, при которой в результате возникновения источника биологической чрезвычайной ситуации (опасная инфекция, эпидемии) на определенной территории нарушаются нормальные условия жизнедеятельности людей, существования сельскохозяйственных животных и произрастаний растений, возникает угроза их жизни и здоровью людей, широкого распространения инфекционных болезней, потерь сельскохозяйственных животных и растений (ГОСТ 22.0.04-97) [6].

Исходя из анализа приведенных легальных определений, автор приходит к выводу об их различном содержании и, как следствие, о том, что распространение заболеваний не может относиться ни к природным, ни к техногенным чрезвычайным ситуациям. Таким образом, отсутствие в преамбуле отдельного вида чрезвычайных ситуаций, объединяющих различного рода инфекционные заболевания, несет в себе определенный законодательный пробел и правовую неопределенность, которые могут быть решены дополнением преамбулы понятием «биолого-социальной чрезвычайной ситуации».

Еще одной из существующих проблем, на которую стоит обратить внимание, является проведение разграничений, или юридическое размежевание понятий

режима чрезвычайной ситуации с одной стороны и режима повышенной готовности с другой. По сути, введение режима повышенной готовности обусловлено угрозой наступления чрезвычайной ситуации, а целью установления режима чрезвычайной ситуации является борьба с последствиями, которые чрезвычайная ситуация принесла. Впрочем, если понятие чрезвычайной ситуации содержится в ст. 1 Закона, то правовая дефиниция понятия «угроза чрезвычайной ситуации» отсутствует, что порождает правовую неопределенность и не позволяет установить четкие границы между двумя режимами.

Как нам кажется, одним из способов устранения законодательного пробела может послужить дополнение закона понятием «угроза чрезвычайной ситуации», которую следует рассматривать как обстановку, создающую реальную опасность для жизнедеятельности (граждан) населения, их имущества и окружающей природной среды, повлекшую за собой человеческие потери, ущерб здоровью людей или окружающей среде, материальный вред. Таким образом, благодаря отличительным признакам «угроза чрезвычайной ситуации» позволит установить границы между режимами чрезвычайной ситуации и повышенной готовности.

*Правомерность режима повышенной готовности
и ограничения прав и свобод личности*

Введение режима повышенной готовности сопровождалось вводом ограничительных мер, связанных с ущемлением прав и свобод личности. Неготовность действующего законодательства к сложившейся чрезвычайной ситуации вызвала немало вопросов о правомерности введенного режима повышенной готовности и связанных с ним ограничений [16]. Так, оценивая законность принятых мер [15], а именно введение самого режима и запрета населению покидать пределы своего места жительства, за исключением необходимости получения медицинской помощи, появления в продовольственных магазинах и некоторых других случаев, Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил наличие правовой неопределенности в данном вопросе, но указал на то, что ситуация с коронавирусом является экстраординарной, продиктована объективной необходимостью оперативного реагирования, носит временный характер и является одной из форм социальной солидарности, а возможность установления ограничений получила своевременное подтверждение в федеральном законодательстве.

На наш взгляд, выводы, изложенные в постановлении Суда, продиктованы крайней необходимостью, и тем не менее законность принятого судом решения стала предметом обсуждений и полемики как среди профессионального сообщества, так и со стороны средств массовой информации. Обращаясь к данной проблеме, Т. Л. Кукса указывает, что для введения режима чрезвычайного положения за счет средств федерального бюджета потребовалось бы покрыть значительные траты на помощь пострадавшим отраслям экономики и населению. Журналистское сообщество высказало мнение о том, что власть не решилась применять механизмы, которые носили в себе достаточно жесткие меры, чтобы не вызывать беспокойство у общества. Кроме того, предполагалось, что введение особых

правовых режимов станет преградой к проведению выборов и референдумов [11, с. 195]. Юридическим сообществом в подавляющем большинстве также высказывается скепсис относительно правомерности введенного режима и ограничительных мер [7, 10]. Рассуждая вне юридического контекста о непопулярном режиме повышенной готовности, предположим, что распоряжение о децентрализации принятия решений по введению особого правового режима имеет под собой политические и экономические основания, а действия властей направлены на сохранение стабильности политических и экономических процессов в жизни страны. На наш взгляд, органы государственной власти, по сути, приняли на себя ручной режим управления пандемией, реагируя в реальном времени на те или иные изменения, связанные с коронавирусом, в защиту принимаемых мер можно говорить о том, что со стороны государства в большинстве случаев своевременно используется общемировая практика как вводимых обязанностей для граждан и организаций, так и оказываемых им мер поддержки.

Учитывая позицию, выраженную Конституционным Судом, по мнению автора, особый интерес представляет альтернативная позиция, указанная в Определении Верховного Суда РФ от 16 мая 2012 г. № 72-АПГ12-1 [13], согласно которой в Законе о чрезвычайных ситуациях, как и в других нормативных актах Российской Федерации, в рамках аналогичного предмета правового регулирования отсутствуют полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по введению для населения режима чрезвычайной ситуации, как отсутствует и самое понятие «режим чрезвычайной ситуации» на территории определенных муниципальных районов. Следовательно, по мнению суда, установление для граждан и бизнеса такого режима, который бы ограничивал их права и свободы, недопустимо. Так как федеральное законодательство не содержит порядка введения и отмены такого режима, не устанавливает предельные сроки его действия и не содержит минимального перечня прав граждан и юридических лиц.

Нельзя не обратить внимание на то, что к моменту введения режима чрезвычайной ситуации, рассмотренного в приведенном Определении Верховного Суда, и на момент введения режима повышенной готовности в субъектах Федерации в связи с распространением коронавирусной инфекции компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этой части не изменялась.

Если говорить о возможности ограничения прав и свобод как таковых, то следует отметить, что конституционные права и свободы принято разделять на абсолютные и относительные. Как указывал Н. М. Коркунов, абсолютными правами человека следует считать прирожденные права, независимые от государства, являющиеся безусловными и неприкосновенным для властных структур [10, с. 289]. В ч. 3 ст. 56 российской Конституции 1993 г. содержится запрет на ограничения абсолютных прав. Следовательно, все остальные права именуется относительными, к таким правам в том числе относится и право на свободу передвижения, которое может быть ограничено в целях предотвращения

угрозы жизни и здоровью населения. Как верно отмечает Е. В. Астафьева, подобного рода ограничения прав являются неотъемлемой частью особых правовых статусов и режимов [2, с. 191]. То есть само по себе ограничение относительного права, если присутствует легальный механизм его введения, продления и прекращения, не несет в себе ничего противозаконного.

Рассуждая о правомерности введения в Российской Федерации режима повышенной готовности от 20 марта 2020 г., следует указать, что, учитывая реальный уровень опасности, количество заболевших и погибших, кризис в системе здравоохранения, действующий режим повышенной готовности вызывает множество вопросов. На сегодняшний день единственным нормативным правовым актом в области классификации чрезвычайных ситуаций является Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 (далее — Постановление № 304) [18], классифицирующее чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера по критериям человеческих потерь и (или) материального ущерба. С оговоркой о том, что на чрезвычайные ситуации в лесах, то есть на лесные пожары и последствия борьбы с ними, указанное постановление не распространяется. В соответствии с данным постановлением, говорить о чрезвычайной ситуации федерального уровня (характера) можно в случае, если количество погибших превышает пятьсот человек или такому же числу граждан причинен вред здоровью, или же размер материального ущерба превышает в совокупности 1,2 млрд рублей (пп. «е» п. 1).

В этой связи закономерен вопрос: является ли введенный режим повышенной готовности легальным, учитывая, что Правительством Российской Федерации установлен уровень локального характера, определяемые территориальные границы — не далее организации (объекта), человеческие потери (ущерб здоровью) не более 10, а материальные не более 240 тыс. рублей? К примеру, на момент введения мэром Москвы режима повышенной готовности ущерб здоровью в Москве превышал 10 человек: согласно официальной статистике, по состоянию на 31 марта 2020 г. количество смертей составляло 17 человек, а 22 апреля 2020 г. — уже 500 человек [14, 20], что, по сути, соответствует чрезвычайной ситуации федерального характера на основании подпункта «е» п. 1 Постановления Правительства.

Следовательно, на момент принятия указанного Постановления область правового регулирования Закона о чрезвычайных ситуациях ограничивалась лишь обстоятельствами природного и техногенного характера и не включала в себя биолого-социальные чрезвычайные ситуации, поэтому критериев, указанных в Постановлении, недостаточно, чтобы в полной мере отражать чрезвычайную ситуацию, с которой столкнулось общество в лице COVID-19, однако, в связи с отсутствием иных нормативно-правовых актов, классифицирующих уровни чрезвычайных ситуаций по аналогичным критериям, проведенное сравнение представляется автору обоснованным.

Как нам кажется, несмотря на полномочия органов государственной власти в лице соответствующих должностных лиц, введение особых правовых режимов

в рамках Закона о чрезвычайных ситуациях, а также ограничений относительных правовых свобод граждан, действие таких режимов и ограничений будет нарушать конституционные принципы до тех пор, пока федеральным законодательством не будет предусмотрен четкий механизм введения, продления и прекращения особых режимов чрезвычайных ситуаций. Помимо этого, требуется установить сроки действия особых режимов, содержание ограничения прав и свобод личности. Следуя правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой одним из конституционных принципов правового государства, справедливости и равенства всех перед законом и судом является призыв, обращенный к законодателю, об определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования [17], автор приходит к заключению, что Закон о чрезвычайных ситуациях, как и Постановление № 304, нуждаются в корреляции с целью приведения действующего законодательства в соответствие с системой действующего правового регулирования.

На наш взгляд, во-первых, требуется установить классификацию биолого-социальных чрезвычайных ситуаций по видам особых правовых режимов (например, повышенной готовности), с учетом вида (разновидности) территории по аналогии с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, а также в зависимости от масштабов социального ущерба (количества заболевших или погибших, уровня медицинского обеспечения, уровня опасности заболевания, уровня вакцинации) и экономического ущерба (вреда, нанесенного окружающей природной среде, иного материально-финансового ущерба). Во-вторых, необходимо закрепить, что введение особого правового режима является обязанностью, а не правом уполномоченного органа. В-третьих, необходимо установить, что введение, продление и отмена уполномоченным органом особого правового режима возможно только с одобрения соответствующего законодательным органом. Например, для вступления в силу президентского Указа о введении особого правового режима (чрезвычайной ситуации) необходимо утверждение его Советом Федерации. В-четвертых, временной промежуток действия особого правового режима, введенного в рамках Закона о чрезвычайных ситуациях, должен быть ограничен по аналогии со сроком действия чрезвычайного положения, с возможностью его пролонгации.

Выводы

Таким образом, по мнению автора, пандемия COVID-19 не только обозначила кризис здравоохранения и социальной сферы, но и затронула проблемы обеспечения единой нормативно-правовой регламентации в области чрезвычайного законодательства. По нашему глубокому убеждению, дополнение преамбулы Закона о чрезвычайных ситуациях видом биолого-социальной чрезвычайной ситуации и ст. 1 понятием «угроза чрезвычайной ситуации», совместно с разработкой классификации биолого-социальных чрезвычайных ситуаций, механизма введения, продления и прекращения чрезвычайных ситуаций, срока их

действия, способствуют устранению некоторых законодательных пробелов и укреплению стабильности правовой системы. Вместе с тем проблемы правового регулирования чрезвычайного законодательства подлежат дальнейшему систематическому исследованию, которое впоследствии может поставить вопрос о необходимости наличия двух действующих законов — о чрезвычайном положении и о чрезвычайных ситуациях и, как следствие, привести к необходимости разработки единого законопроекта, позволяющего охватить различные виды чрезвычайных ситуаций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев Д. А. Проблемы легитимации публичной власти в современной России / Д. А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 1. С. 95-111.
2. Астафьева Е. В. Виды ограничений конституционных прав и свобод / Е. В. Астафьева // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2006. № 4 (12). С. 191-192.
3. Воробьев Ю. Л. Основы формирования и реализации государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций: монография / Ю. Л. Воробьев. М.: Финансовый издательский дом «Деловой экспресс», 2000. 248 с.
4. ГОСТ 22.0.03-97 Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Природные чрезвычайные ситуации. Термины и определения. Введ. 16.04.98. М.: Издательство стандартов, 2000.
5. ГОСТ 22.0.05-97 Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения. Введ. 16.04.98. М.: Издательство стандартов, 2000.
6. ГОСТ Р 22.0.04-2020 Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения. Введ. 01.04.21. М.: Стандартинформ, 2020.
7. Дорошенко Е. Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции / Е. Н. Дорошенко // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 48-56.
8. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» / В. М. Абдрашитов, Я. Р. Джамбалаев, А. Е. Епифанов [и др.]. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2012. 640 с.
9. Коновалов А. М. Законно ли введены режим повышенной готовности и последовавшие за ним ограничения прав и свобод на территориях субъектов Российской Федерации? / А. М. Коновалов // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 32-34.
10. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1899. Том 1. Введение и общая часть. Изд. 3-е, перераб. 573 с.
11. Кукса Т. Л. Чрезвычайное государственное регулирование распространения COVID-19 в России: бюрократическая логика принятия решений и медиализация

- повседневности в начале пандемии / Т. Л. Кукса // Журнал социологии и социальной антропологии. 2020. № 4. С. 183-203.
12. Назаренко Е. К. К вопросу о законодательном обеспечении защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций / Е. К. Назаренко, В. Н. Галочкин // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2013. № 2 (17). С. 106-112.
 13. Определение Верховного Суда РФ от 16.05.2012 № 72-АПГ12-1 «Об отмене решения Забайкальского краевого суда от 30.01.2012 и удовлетворении заявления о признании недействующим постановления губернатора Забайкальского края от 29.12.2009 № 54 (в ред. постановлений губернатора Забайкальского края от 12.04.2010 № 10, от 29.04.2011 № 15, от 28.11.2011 № 31)» // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.
 14. Официальный интернет-ресурс для информирования населения по вопросам коронавируса (COVID-19). 2021. URL: <https://стопкоронавирус.рф> (дата обращения: 08.05.2021).
 15. Постановления Губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ «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» // Оф. сайт Правительства Московской области. URL: <https://mosreg.ru/> (дата обращения: 12.03.2020).
 16. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области „О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области“ в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 1 (часть II). Ст. 289.
 17. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона „О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан“ в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2089.
 18. Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. Ст. 2640.
 19. Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года / И. К. Советов // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 43-52.
 20. Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 14. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43503220/>
 21. Уткин Н. И. Обзор законодательства в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций / Н. И. Уткин,

- С. Б. Немченко // Научно-аналитический журнал Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. 2014. № 4. С. 105-117.
22. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
23. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2001. № 23. Ст. 2277.
24. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

Maxim S. DEMCHENKO¹

UDC 342.7

**URGENT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE FIELD
OF PROTECTION OF POPULATION AND TERRITORIES
IN EMERGENCY SITUATIONS**

¹ Postgraduate student
of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines
of University of Tyumen
max-de.demchenko@ya.ru; ORCID: 0000-0001-7720-515X

Abstract

On January 30, 2020, the spread of a new coronavirus infection was declared an international emergency by the World Health Organization. The state authorities of the Russian Federation have developed measures aimed at minimizing and eliminating the consequences caused by coronavirus infection, which in turn caused the need for rapid changes and additions to the regulatory framework in the field of protecting the population and territories from emergency situations.

The question on the features of the emergency and high-alert mode, as well as the legality of restrictions on individual rights and freedoms introduced in the high-alert mode, has caused a scientific discussion in the field of protecting the population and territories from emergency situations. In this article, the author examines changes in legislation in this field, offers his interpretation of the basis and features of the legal regulation of the high-alert mode and restrictions on the rights and freedoms of an individual associated with the spread of the COVID-19 coronavirus infection.

According to the author, taking into account the current epidemiological situation, Federal Law No. 68-FZ of December 21, 1994, “On the protection of the population and territories from natural and man-made emergencies” needs prompt and consistent changes in order to fully and comprehensively ensure the rights and freedoms of an individual. For example, it is necessary to introduce the concept of a biological and social emergency as one of the

Citation: Demchenko M. S. 2021. “Urgent issues of legal regulation in the field of protection of population and territories in emergency situations”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 7, no. 4 (28), pp. 220-234.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-4-220-234

types of emergency situations that fall under legislative regulation. Analyzing the current legislation for legality of the introduced high-alert mode and restrictions on individual rights and freedoms, it is concluded that the existing mechanism for restricting individual rights and freedoms does not fully comply with the Constitution of the Russian Federation. Regarding the current epidemiological situation, it should be considered as an emergency situation with the need for introducing an appropriate mode.

The research methodology is based on both general scientific and specific scientific methods of cognition: formal-logical, systematic, formal-legal, comparative, dialectical, predictive, modeling method, etc.

Keywords

Emergency mode, high-alert mode, special legal regimes, protection of population and territories, restriction of rights and freedoms, COVID-19.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-4-220-234

REFERENCES

1. Avdeev D. A. 2021. "Legitimation problems of public government in modern Russia". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 7, no. 1 (25), pp. 95-111. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-1-95-111 [In Russian]
2. Astafyeva E. V. 2006. "Types of restrictions of constitutional rights and freedoms". Izvestiya of the Orenburg State Agrarian University, no. 4 (12), pp. 191-192. [In Russian]
3. Vorobyev Yu. L. 2000. Fundamentals of the formation and implementation of state policy in the field of reducing the risks of emergency situations: Monograph. Moscow: Delovoy Express. 248 pp. [In Russian]
4. GOST 22.0.03-97. 2000. Safety in emergency situations. Natural emergencies. Terms and definitions. Moscow: Izdatelstvo standartov. [In Russian]
5. GOST 22.0.05-97. 2000. Safety in emergency situations. Man-made emergencies. Terms and definitions. Moscow: Izdatelstvo standartov. [In Russian]
6. GOST R 22.0.04-2020. 2020. The national standard of the Russian Federation. Safety in emergency situations. Biological and social emergencies. Terms and Definitions. Moscow: Standartinform. [In Russian]
7. Doroshenko E. N. 2020. "Constitutional law foundations for the restriction of human rights in connection with the new COVID-19 pandemic". Actual problems of Russian Law, no. 12, pp 48-56. [In Russian]
8. Abdrashitov V. M., Dzhambalaev Ya. R., Epifanov A. E., et al. 2012. Commentary to Federal Constitutional Law no. 3-FKZ of May 30, 2001 "On the State of Emergency". Saratov: Ay Pi Er Media. 640 pp. [In Russian]
9. Konovalov A. M. 2020. "Is it legal to introduce a high-alert mode and the restrictions of rights and freedoms that followed it on the territories of the subjects of the Russian Federation?". State power and local self-government, no. 7. pp. 32-34. [In Russian]
10. Korkunov N. M. 1899. Russian State Law. Volume 1. Introductory and Main Part. 3rd edition: revised. Saint Petersburg: Tipografiya M. M. Stasyulevicha. 573 pp. [In Russian]

11. Kuksa T. L. 2020. "Emergency state regulation of the spread of COVID-19 in Russia: The bureaucratic logic of decision-making and the medicalization of everyday life at the beginning of a pandemic". *Journal of Sociology and Social Anthropology*, no. 4, pp. 183-203. [In Russian]
12. Nazarenko, E. K., Galochkin V. N. 2013. "On the issue of legislative provision of protection of the population and territories from emergency situations". *Scientific and education issues of civil defense*, no. 2 (17), pp. 106-112. [In Russian]
13. ConsultantPlus legal reference system. On the reversal of the decision of Zabaikalsky Krai Court of 30 January 2012 and on the approval of submission on repealing of resolution of the Governor of Zabaikalsky Krai of 29 December 2009 no. 54 (in editing of resolutions of the Governor of Zabaikalsky Krai of 12 April 2010 no. 10, 29 April 2011 no. 15, 28 November 2011 no. 31): The RF Supreme Court Determination of 16 May 2012 no. 72-APG12-1. [In Russian]
14. Official Website of Informing Citizens about Issues Concerning COVID-19. 2021. Accessed on 8 May 2021. <https://стопкоронавирус.рф> [In Russian]
15. Official Website of Moscow Oblast Government. On the implementation of a high-alert mode in the Moscow region for the management bodies and forces of the Moscow regional emergency prevention and response system and some measures to prevent the spread of a new coronavirus infection (COVID-2019) on the territory of the Moscow region: Resolution of the Governor of the Moscow region of March 12 2020 no. 108-PG. Accessed on 12 March 2020. <https://mosreg.ru/> [In Russian]
16. Collected Legislation of the Russian Federation. 2021. No. 1 (part 2). Art. 289. In case of examination of constitutionality of sub-paragraph 3 of paragraph 5 of the resolution of the Governor of the Moscow region "On the implementation of a high-alert mode in the Moscow region for the management bodies and forces of the Moscow regional emergency prevention and response system and some measures to prevent the spread of a new coronavirus infection (COVID-2019) on the territory of the Moscow region" in accordance with an inquiry of Protvinsk town court of the Moscow region: Judgement of the Constitutional Court of the Russian Federation of 25 December 2020 in case no. 49-P. [In Russian]
17. Collected Legislation of the Russian Federation. 2008. No. 18. Art. 2089. In case of examination of constitutionality of paragraph 2 of article 1 of Federal Law "On horticultural and suburban non-profit associations of citizens" in accordance with appeal letters of various citizens: Judgement of the Constitutional Court of the Russian Federation of 14 April 2008 in case no. 7-P. [In Russian]
18. Collected Legislation of the Russian Federation. 2007. No. 22. Art. 2640. On the classification of natural and man-made emergencies: Decree of the Government of the Russian Federation of 21 May 2007 no. 304. [In Russian]
19. Sovetov I. K. 2020. "Public power in Russia under the 2020 Constitution". *Bulletin of Prikamsky Social Institute*, no. 3 (87), pp. 43-52. [In Russian]
20. Bulletin of the Mayor and Government of Moscow. 2020. On the implementation of high-alert mode: Decree of the Mayor of Moscow of 5 March 2020 no. 12-UM. No. 14. Accessed on 10 December 2021. <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43503220/>
21. Utkin, N. I. Nemchenko S. B. 2014. "Reviewed legislation in field of fire safety, civil defense and disaster management". *Bulletin of Saint Petersburg State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia*, no. 4, pp. 105-117. [In Russian]

22. Collected Legislation of the Russian Federation. 1994. No. 35. Art. 3648. On the protection of the population and territories from natural and man-made emergencies: Federal Law of 21 December 1994 no. 68-FZ. [In Russian]
23. Collected Legislation of the Russian Federation. 2001. No. 23. Art. 2277. On the state of emergency: Federal Constitutional Law of 30 May 2001 no. 3-FKZ. [In Russian]
24. Collected Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 5. Art. 375. On the martial law: Federal Constitutional Law of 30 January 2002 no. 1-FKZ. [In Russian]