

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Статья / Article

УДК / UDC 342.9 : 616 – 036.21
DOI 10.35231/18136230_2021_3_185

К вопросу о правовом регулировании общественных отношений в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Российской Федерации

О. В. Виноградов¹, И. С. Кокорин², Л. К. Кийкова³

*^{1,2} Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

*³ Санкт-Петербургский университет МВД России,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

Актуальность настоящей статьи обусловлена тем, что в ней рассматриваются теоретические и правовые проблемы применения законодательства и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации и её субъектов в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Дается характеристика правовых режимов, введение которых допускается федеральным законодательством в целях защиты населения от чрезвычайных эпидемиологических ситуаций межрегионального и федерального характера.

Проанализированы основания и порядок применения системы мер и ограничений, направленных на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций. Рассмотрены особенности правовых режимов: повышенной готовности, чрезвычайной ситуации, чрезвычайного положения. Обоснована необходимость совершенствования законодательства в сфере правового регулирования обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением в России новой коронавирусной инфекции, а также угрозе распространения новых инфекционных заболеваний.

Делается вывод о том, что в настоящее время в федеральном законодательстве отсутствует дефиниция правового режима повышенной готовности, который действует на территории России уже более полутора лет. Высказано предложение о необходимости принятия федерального закона о правовом режиме повышенной готовности посредством разработки новых и систематизации действующих норм федерального, а также внесения изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство.

Ключевые слова: коронавирусная инфекция COVID-19, режим чрезвычайного положения, режим повышенной готовности, режим чрезвычайной ситуации, режим самоизоляции, пандемия.

Для цитирования: Виноградов О.В., Кийкова Л.К., Кокорин И.С. К вопросу правовом регулировании общественных отношений в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 3 (65). С. 185–201. DOI 10.35231/18136230_2021_3_185

On the issue of legal regulation of public relations in the context of the spread of a new coronavirus infection (COVID-19) in the Russian Federation

O. V. Vinogradov¹, I. S. Kokorin² L. K. Kiikova³

*^{1,2} Pushkin Leningrad State University,
Saint-Petersburg, Russian Federation*

*³ St. Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The relevance of this article is due to the fact that it considers the theoretical and legal problems of applying the legislation and by-laws of the regulatory legal acts of the Russian Federation and its subjects in connection with the spread of a new coronavirus infection (COVID-19). The article describes the legal regimes, the introduction of which is allowed by federal legislation in order to protect the population from epidemiological emergencies of an interregional and federal nature.

The work analyzed the basis and procedure for applying the system of measures and restrictions aimed at the prevention and elimination of emergencies. The peculiarities of legal regimes are considered: high readiness, emergency situation, state of emergency. The need to improve legislation in the field of legal regulation to ensure the sanitary and epidemiological well-being of the population in connection with the spread of new coronavirus infection in Russia, as well as the threat of the spread of new infectious diseases, is justified.

The author concludes that there is currently no definition of a legal regime of high readiness in federal law, which has been in force in Russia for more than a year and a half. The article suggested the need to adopt a federal law on the legal regime of high readiness by developing new and systematizing existing federal norms, as well as amending and supplementing existing federal legislation.

Key words: coronavirus infection of COVID-19, state of emergency, high-alert regime, emergency regime, self-isolation regime, pandemic.

For citation: Vinogradov, O.V., Kokorin, I.S., Kiikova, L.K. (2021). K voprosu o pravovom regulirovanii obshchestvennyh otnoshenij v usloviyah rasprostraneniya novej koronavirusnoj infekcii (COVID-19) v Rossijskoj Federacii [On the issue of legal regulation of public relations in the context of the spread of a new coronavirus infection (COVID-19) in the Russian Federation]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 3 (65). pp. 185–201. DOI 10.35231/18136230_2021_3_185 (In Russian).

Введение

11 марта 2020 г. Всемирная организация здравоохранения признала вспышку коронавирусной инфекции (COVID-19) в Китае и её распространение на территориях других государств пандемией.

Чрезвычайная эпидемиологическая ситуация в странах, охваченных эпидемией, вынудила правительства принимать срочные меры по борьбе с распространением коронавируса. Государства предприняли меры по закрытию границ, введению карантина, а в отдельных странах были введены чрезвычайное положение и сопутствующий ему комендантский час. Были запрещены массовые скопления людей, посещения музеев и театров. Образовательные организации переводились (и некоторые переводятся в настоящее время) на дистанционное обучение. Огромные государственные средства выделяются на поддержку бизнеса и социальную поддержку населения, разработку лекарств для противодействия этой опасной инфекции [6, с. 7].

Различные аспекты реализации государством мер организационно-правового воздействия на общественные отношения в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Российской Федерации и в зарубежных странах получили научное осмысление в работах Н.В. Завьялова, Е.В. Козловой, И.В. Упорниковой [2], Р.А. Клычева, А.Х. Мифтаховой, Е.С. Анзоровой, Л.Е. Чуркиной [3], Е. Криеф-Семитко [4], П.С. Мальковой [5], А.В. Манойло, В.Ф. Прокофьева [6], В.Ю. Мельникова [7], П.М. Нажмутдиновой, Д.А. Хайруллиной [8], Н.Н. Черногор, М.В. Залоило [9], Д.Н. Шарухновой, Л.С. Комовкиной [10] и др.

Общая характеристика организационно-правовых мер воздействия на общественные отношения в условиях распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации

В период пандемии в Российской Федерации в целях выработки мер по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации 27 января 2020 г. был создан оперативный штаб по взаимодействию профильных органов исполнительной власти (председатель штаба – Т.А. Голикова)¹, образованы координационные и совещательные органы Правительства РФ².

¹ См.: URL: <http://government.ru/department/556/events/> (дата обращения: 7 июля 2021 г.).

² См.: URL: <http://government.ru/agencies/> (дата обращения 7 июля 2021 г.).

Прогрессирующий рост заболевших коронавирусной инфекцией в марте 2020 г. способствовал принятию организационно-правовых мер, направленных на установление системы ограничений и запретов, касающихся проведения массовых мероприятий и оказания услуг населению. В то же время принимались правовые акты, направленные на оказание мер социальной поддержки отдельным категориям граждан [9, с. 6–7].

Следует отметить, что в связи с отсутствием должного нормативного правового регулирования высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации в рамках правового режима повышенной готовности вводились: «режим самоизоляции»; «режим обязательного использования населением в общественных местах средств индивидуальной защиты (масок и перчаток, далее – СИЗ)¹; «специальный пропускной режим»; установление требования наличия QR-кода для посетителей концертных, развлекательных, зрелищных, спортивных мероприятий, мест общественного питания и др.²

Причем за нарушение подобных «режимных правил» нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации были установлены меры административного наказания. Названные режимы до настоящего времени, к сожалению, не получили должной юридической регламентации, и подобное нормотворчество и правоприменительная практика в субъектах Федерации подвергается справедливой критике [7, с. 25–26].

В соответствии со ст. 80 Конституции РФ в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) указами Президента РФ устанавливались нерабочие дни с сохранением заработной платы³.

¹Об обязательном использовании гражданами СИЗ и возможности отказа в обслуживании лиц, не соблюдающих указанное требование, см.: Решение Верховного суда РФ от 22 октября 2020 г. по делу № АКПИ20-536.

² См., напр.: О QR (куар) кодах: указ мэра Москвы от 22 июня 2021 г. № 35-УМ.

³ См., напр.: О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2082; О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента РФ от 28.04.2020 № 294 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 18. Ст. 2875; Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения

В целях обеспечения социальной поддержки и сохранения доходов семей, имеющих детей, а также дополнительных государственных гарантий отдельным категориям граждан также был принят ряд указов Президента РФ¹.

В период пандемии ускоренными темпами развилась правотворческая деятельность, направленная на улучшение эпидемиологической обстановки в стране, минимизацию негативных последствий пандемии для жизни и здоровья граждан, состояния экономики [9, с. 8]. Наиболее существенные изменения и дополнения были внесены в уголовное и административное законодательство, также в законодательство о выборах и референдумах, о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Так, например, в Уголовный кодекс РФ были включены новые составы преступлений. В соответствии с Федеральным законом от 01.04.2020 № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»² была установлена уголовная ответственность за такие составы преступлений, как «Публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан» (ст. 207.1); «Публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия» (ст. 207.2). Была изменена редакция ст. 236 УК РФ «Нарушение санитарно-эпидемиологических правил», существенно ужесточившая санкции за совершение этого преступления.

Федеральным законом от 01.04.2020 № 99-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»³ (далее – КоАП РФ) в КоАП РФ была включена ст. 20.6.1 «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации

в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента РФ от 11.05.2020 № 316 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 20. Ст. 3157; Об установлении на территории Российской Федерации нерабочих дней в мае 2021 г.: указ Президента РФ от 23.04.2021. № 242 // Российская газета. 2021. 26 апреля.

¹ См., напр.: О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей: указ Президента РФ от 7 апреля 2020 г. № 249; О единовременной выплате семьям, имеющим детей: указ Президента РФ от 23 июня 2020 г. № 412; О дополнительных государственных гарантиях отдельным категориям граждан: указ Президента РФ от 1 февраля 2021 г. № 60.

² Собрание законодательства РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2030.

³ Собрание законодательства РФ. 2020. №14 (часть I). Ст. 2029.

или угрозе её распространения». Эта статья установила существенные размеры административных штрафов для граждан, должностных лиц, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и юридических лиц за нарушение установленных правил при введении режима повышенной готовности¹.

Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»² (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ) был дополнен ст. 11.2.

Согласно приведённой статье: «При введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в целях защиты жизни и здоровья граждан Российской Федерации голосование на выборах, референдумах может быть отложено по решению соответствующей избирательной комиссии в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В данном контексте следует отметить, что это правило не должно распространяться на случаи проведения референдума Российской Федерации. Пункт 1 ст. 7 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) «О референдуме Российской Федерации»³ устанавливает, что «... референдум не может назначаться и проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения».

Также п. 2 ст. 7 вышеуказанного закона закрепляет положение о том, что: «Референдум не назначается, а проведение назначенного референдума откладывается в случае введения в отдельных местностях Российской Федерации военного или чрезвычайного положения при

¹См.: Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации: постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417.

²Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

³Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом».

Диспозиция п. 6 ст. 7 данного закона в императивном порядке устанавливает, что: «Указанный в настоящей статье перечень обстоятельств, исключающих назначение и проведение референдума, является исчерпывающим и не может быть изменен иначе как путем внесения изменений в настоящий Федеральный конституционный закон».

Таким образом, введение режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации не является основанием для непроведения или отложения референдума Российской Федерации, так как для этого потребуются внесение соответствующих дополнений и изменений в ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

Н.Н. Черногор и М.В. Залоило приводят сведения о том, что ко второй половине 2020 г. «... общее число принятых только на федеральном уровне актов составляет 855 документов, включая 388 нормативных правовых актов и 451 документ рекомендательного и информационного характера. Среди этих документов – 25 федеральных законов, 16 указов Президента РФ, 119 постановлений Правительства РФ» принятых в связи противодействием распространению новой коронавирусной инфекцией [9, с. 8].

В этой связи возникает закономерный вопрос: какой вид правового режима должен действовать в России в целях организационно-правового воздействия на общественные отношения в условиях сложившейся чрезвычайной эпидемиологической ситуации? Это особенно важно, потому что в условиях пандемии в средствах массовой коммуникации употребляются различные понятия: «чрезвычайное положение», «чрезвычайная ситуация», «режим повышенной готовности», «карантин», «режим самоизоляции». При этом, как справедливо отмечает В.Ю. Мельников, зачастую эти понятия не разграничиваются [7, с. 24]. Между тем введение в установленном порядке указанных правовых режимов влечет для физических лиц, организаций и общественных объединений различные правовые последствия, связанные с ограничением их правосубъектности.

Введение чрезвычайного положения. Правом введения чрезвычайного на всей территории Российской Федерации или в её отдельных местностях наделен исключительно Президент РФ, что закреплено ч. 2 ст. 56, ст. 88 Конституции РФ, ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона

от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении»¹ (далее – ФКЗ «О чрезвычайном положении»), п. «в» ст. 8 Федерального закона № 68-ФЗ.

Согласно ст. 1 ФКЗ «О чрезвычайном положении»: «Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей».

Пункт «б» ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении» к обстоятельствам введения чрезвычайного положения относит «чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ». Следовательно, экстраординарные ситуации эпидемиологического характера потенциально относятся к обстоятельствам введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

Нужно отметить, что положения ФКЗ «О чрезвычайном положении» не определяют, при наличии каких чрезвычайных ситуаций природного, техногенного, биогенного или антропогенного характера Президент РФ может вводить чрезвычайное положение. Представляется, что Президент РФ должен быть надёлен правом введения чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в её отдельных местностях при наличии чрезвычайных ситуаций *межрегионального* или *федерального* характера. Данное правомочие Президента РФ следует закрепить в нормах ФКЗ «О чрезвычайном положении исходя из требований ч. 3 ст. 76 Конституции РФ.

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в п. «б» ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении», компетентными субъектами может применяться система мер и временных ограничений правосубъектности физических лиц, организаций и общественных объединений, закреплённых в ст. 11 и 13 ФКЗ «О чрезвычайном положении». Исходя из характера сложившейся чрезвычайной ситуации соответствующие меры и ограничения должны определяться в указе Президента РФ о введении чрезвычайного положения, который подлежит утверждению Советом Федерации. Следует отметить, что в современной России по обстоятельствам, предусмотренным п. «б» ст.3 ФКЗ «О чрезвычайном положении», чрезвычайное положение не вводилось.

В период пандемии, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, отдельные государства ближнего и дальнего зарубежья (Казахстан, Италия, США, Испания, Чехия, Эстония, Румыния, Болгария, Венгрия, Словакия)¹ для защиты жизни и здоровья своих граждан воспользовались правом введения на всей территории государства (или его части) режима чрезвычайного положения. Этот особый, временный правовой режим допускает достаточно «жесткие» меры и ограничения правосубъектности физических лиц и организаций, требует соблюдения предусмотренной нормами международного права процедуры введения, продления и отмены.

В Российской Федерации ни карантин (в рамках режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации), ни чрезвычайное положение в период пандемии не были введены.

Правовое регулирование режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Начиная с апреля 2020 г. на территориях всех 85 субъектов Российской Федерации был введён *режим повышенной готовности*. Этот вид правового режима был законодательно закреплён посредством внесения дополнений в федеральное законодательство о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Так, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»² были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон № 68-ФЗ.

¹ URL: https://www.inform.kz/ru/v-kakih-stranah-deystvuet-rezhim-chrezvychaynogo-polozheniya-iz-za-koronavirusa_a3625641

² Собрание законодательства РФ. 2020. № 14. (Часть I). Ст. 2028.

В частности, ст. 10 Федерального закона № 68-ФЗ была дополнена пп. «а.1», согласно которому Правительство РФ было наделено правом принятия решения «о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части в случае угрозы возникновения и (или) возникновения чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального характера». Приведённая статья также была дополнена пп. «а.2», которым предоставила право Правительству РФ устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

В соответствии с пп. «а.2», ст. 10 Федерального закона № 68-ФЗ постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 были утверждены Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации¹.

Анализ приведённых законодательных дополнений, касающихся полномочий Правительства РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций позволяет констатировать, что в российском законодательстве был закреплён новый вид специального административно-правового режима – *режим повышенной готовности*.

Между тем ст. 1 Федерального закона № 68-ФЗ закрепляющая основные понятия, не определяет дефиницию этого правового режима. Указанное обстоятельство требует проведения юридического анализа понятия и содержания данного вида правового режима, определения его места в системе особых и специальных правовых режимов.

В энциклопедическом словаре термин «режим» (французское *regime*, от латинского *regimen* – управление) толкуется в нескольких значениях: 1) государственный строй, метод правления; 2) установленный распорядок жизни (работы, питания, отдыха, сна); 3) совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-нибудь цели².

¹ Собрание законодательства РФ. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2274.

² Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. 4-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1988. С. 1113.

В толковом словаре русского языка термин «повышенный» определяется как более высокий, выше нормального; увеличенный¹. Термин «готовность» в этом же словаре определяется как состояние, при котором всё сделано, все готово для чего-нибудь, а также вообще готовность к выполнению какого-нибудь действия, задания².

В данном контексте также следует отметить, что в пп. «а.1» ст. 10 Федерального закона № 68-ФЗ режим повышенной готовности связан соединительным союзом «или» с режимом чрезвычайной ситуации. В толковом словаре русского языка данная форма употребления союза «или» используется для соединения разных названий одного и того же понятия³. Между тем п. 6 ст. 4.1 Федерального закона № 68-ФЗ устанавливает различия между правовыми режимами чрезвычайной ситуации и повышенной готовности.

Согласно приведённым нормативным положениям, органы управления и силы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций функционируют в режиме:

а) повседневной деятельности – *при отсутствии угрозы чрезвычайной ситуации;*

б) повышенной готовности – *при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации;*

в) чрезвычайной ситуации – *при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации.*

Аналогичные положения закреплены п. 24 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утверждённого постановлением Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 12.10.2020) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»⁴. Согласно приведённой норме Положения, решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, а также государственных корпораций, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникнуть или возникли чрезвычайные ситуации, либо к полномочиям

¹ Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. С. 529.

² Там же. С. 142.

³ Там же. С. 244.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 2. Ст. 121.

которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций, для соответствующих органов управления и сил единой системы может устанавливаться один из следующих режимов функционирования:

а) режим повышенной готовности – *при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций*;

б) режим чрезвычайной ситуации – *при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций*.

Следует отметить также, что согласно пп. а.1 ст. 10 Федерального закона № 68-ФЗ Правительство РФ вправе принять решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части в случае угрозы возникновения и (или) возникновения чрезвычайной ситуации *федерального или межрегионального характера*.

Согласно постановлению Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 (ред. от 20.12.2019) «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹, к чрезвычайным ситуациям межрегионального характера, относятся те, в результате которых зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более субъектов Российской Федерации, при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет свыше 50 чел., но не более 500 чел. либо размер материального ущерба составляет свыше 12 млн р., но не более 1,2 млрд рублей².

Чрезвычайной ситуацией федерального характера признаётся чрезвычайная ситуация, в результате которой количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет свыше 500 чел. либо размер материального ущерба составляет свыше 1,2 млрд рублей.

Согласно официальной информации Оперативного штаба о коронавирусе, в России по состоянию на 23 августа 2021 г. на территории Российской Федерации выявлено 6 766 541 случая заражения инфекцией, 6 034 867 человека выздоровело, 176 820 человек умерло, только за

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 22. Ст. 2640.

² Приведённое постановление Правительства РФ чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера в зависимости территории (зоны) чрезвычайной ситуации и характера причинённого ущерба также подразделяет на: чрезвычайную ситуацию локального характера; чрезвычайную ситуацию муниципального характера; чрезвычайную ситуацию межмуниципального характера; чрезвычайную ситуацию регионального характера.

сутки умерло 776 человек¹. Согласно государственному докладу Роспотребнадзора «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2020 году», размещенному 6 июля 2021 г. на официальном сайте: «Даже без учета потерь непроедленного валового национального продукта вследствие летальных исходов, стойкой и временной нетрудоспособности ущерб экономике от новой инфекции в 2020 году в стоимостных показателях составил более 997,06 млрд рублей, что в 1,4 раза больше суммарного ущерба от остальных инфекционных болезней»².

Следовательно, начиная с марта 2020 г. и по настоящее время, исходя из территориальных пределов распространения новой коронавирусной инфекции³, количества умерших, получивших ущерб здоровью, размера материального ущерба (который трудно подсчитать) в Российской Федерации сложилась чрезвычайная эпидемиологическая ситуация федерального характера.

Федеральный закон № 68-ФЗ определяет чрезвычайную ситуацию как обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

В настоящее время реализация организационно-правовых мер воздействия, направленных на локализацию и ликвидацию чрезвычайной эпидемиологической ситуации в связи с распространением в России новой коронавирусной инфекции (COVID-19), осуществляется прежде всего посредством применения норм Федерального закона № 68-ФЗ [10, с. 234] в рамках правового режима повышенной готовности.

¹ URL: <https://стопкоронавирус.рф> (дата обращения: 23 августа 2021 г.)

² URL: <http://49.rospotrebnadzor.ru> (дата обращения: 7 июля 2021 г.)

³ Согласно докладу Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человек и гражданина» в марте 2020 г. режим повышенной готовности был введен во всех 85 субъектах Федерации, при этом в 44 субъектах этот режим был признан обстоятельством непреодолимой силы (форс-мажором) (с. 6). URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/687/> (дата обращения: 17 мая 2021 г.)

Заключение

С учетом положений п. 6 ст. 4.1 Федерального закона № 68-ФЗ, п. 24 Постановления Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», пп. «д» и «е» п. 1 Постановления Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», для функционирования соответствующих органов управления и сил единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в настоящее время должен быть введен правовой режим чрезвычайной ситуации, а не режим повышенной готовности.

Это может быть обосновано тем, что на территории Российской Федерации уже более года сложилась не угроза чрезвычайной ситуации, а реальная федеральная чрезвычайная эпидемиологическая ситуация, повлекшая высокую смертность граждан от коронавирусной инфекции и огромный материальный ущерб. Введение режима повышенной готовности должно предшествовать по времени введению режима чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения.

В этой связи считаем целесообразным принятие специального нормативного правового акта – федерального закона о правовом режиме повышенной готовности. Целью этого закона должно являться закрепление организационно-правовых мер различного характера, направленных на регламентацию общественных отношений при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций природного, техногенного, биогенного, антропогенного характера.

Как представляется, требуется корректировка норм ФКЗ «О чрезвычайном положении», который должен закрепить право Президента РФ вводить чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в её отдельных местностях при наличии чрезвычайных ситуаций межрегионального или федерального характера.

С учетом опыта зарубежных государств по противодействию распространения новой коронавирусной инфекции считаем целесообразной возможность применения такой предупредительной меры как введение комендантского часа [1]. При этом не только в условиях введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств социально-политического, криминогенного характера (п. «а» ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении»), но и при наличии чрезвычайных обстоятельств природного, техногенного, антропогенного, биогенного характера (п. «б» ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

Требуется нормативно закрепить дефиниции, определить основания и порядок регламентации общественных отношений в рамках «режима самоизоляции», «режима обязательного использования населением в общественных местах средств индивидуальной защиты (масок и перчаток) и других специальных режимов, не получивших до настоящего времени должной юридической регламентации.

Конечно, принятие таких законодательных изменений и дополнений повлечет необходимость дальнейшего исследования теоретических и правовых аспектов этой сложной сферы правового регулирования общественных отношений, разработки новых и внесения соответствующих корректив в действующие законодательные и подзаконные нормативные правовые акты.

Список литературы

1. Виноградов О.В., Ильясов М.З. Комендантский час как чрезвычайная мера государственного принуждения: теоретические и правовые проблемы // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2008. № 1. С. 53–57.
2. Завьялова Н.В., Козлова Е.В., Упорникова И.В. Правовые ограничения свободы передвижения в условиях пандемии и их влияние на реализацию туристических услуг // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 12 (127). С. 37–39.
3. Клычев Р.А., Мифтахова А.Х., Анзорова Э.С., Чуркина Л.Е. Оценка нормативно-правового регулирования ситуации, связанной с распространением коронавируса COVID-19 // Здоровоохранение Югры: опыт и инновации. 2020. № 2. С. 3–6.
4. Криеф-Семитко Е. О состоянии права и правового государства в тени коронавируса // Вестник Гуманитарного университета. 2020. № 2 (29). С. 60–70.
5. Малькова П.С. Применение статьи 401 ГК РФ с учетом пандемии коронавируса // Вестник современных исследований. 2020. № 2-4 (32). С. 21–23.
6. Манойло А.В., Прокофьев В.Ф. Страх перед коронавирусом как приём манипуляции сознанием и поведением человека // Вестник Московского государственного областного университета. 2020. № 2. С. 6–16.
7. Мельников В.Ю. Российское законодательство в период коронавирусной инфекции // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. 2020. Т. 7. № 2. С. 24–35.
8. Нажмутдинова П.М., Хайруллина Д.А. Запретительные акты государства в отношении в отношении коронавируса как обстоятельство непреодолимой силы // Алтайский юридический вестник. 2020. № 2 (30). С. 133–137.
9. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 5–26.
10. Шарухнова Д.Н., Комовкина Л.С. Административно-правовое регулирование режима повышенной готовности // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 4. С. 233–238.

References

1. Vinogradov, O.V. (2008). Komendantskij chas kak chrezvychajnaya mera gosudarstvennogo prinuzhdeniya: teoreticheskie i pravovye problem [Curfew as an extraordinary measure of state coercion: theoretical and legal problems]. *Vestnik Akademii ekonomicheskoy bezopasnosti MVD Rossii – Bulletin of the Academy of Economic Security of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. No 1. pp. 53–57. (In Russian).
2. Zav'yalova, N.V., Kozlova, E.V., Upornikova, I.V. (2020). Pravovye ogranicheniya svobody peredvizheniya v usloviyah pandemii i ih vliyanie na realizaciyu turistskikh uslug [Legal restrictions on freedom of movement in pandemic conditions and their impact on the implementation of tourism services]. *Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie [Science and education: economy and economy; entrepreneurship; law and management]*. No 12 (127). pp. 37–39. (In Russian).
3. Klychev, R.A., Miftahova, A.H., Anzorova, E.S., CHurkina, L.E. (2020). Ocenka normativno-pravogo regulirovaniya situacii, svyazannoj s rasprostraneniem koronavirusa COVID-19 [Assessment of the regulatory and legal regulation of the situation related to the spread of coronavirus COVID-19]. *Zdravooohranenie YUgry: opyt i innovacii – Healthcare Ugra: experience and innovation*. No 2. pp. 3–6. (In Russian).
4. Krief-Semitko, E. (2020). O sostoyanii prava i pravovogo gosudarstva v teni koronavirusa [On the state of law and the rule of law in the shadow of coronavirus]. *Vestnik Gumanitarnogo universiteta – Herald of the University of Humanities*. No 2 (29). pp. 60–70. (In Russian).
5. Mal'kova, P.S. (2020). Primenenie stat'i 401 GK RF s uchetom pandemii koronavirusa [Application of Article 401 of the Civil Code of the Russian Federation taking into account the pandemic of coronavirus]. *Vestnik sovremennyh issledovanij – Bulletin of modern research*. No 2-4 (32). pp. 21–23. (In Russian).
6. Manojlo, A.V., Prokof'ev, V.F. (2020). Strah pered koronavirusom kak priyom manipuljacii soznaniem i povedeniem cheloveka [Fear of coronavirus as a technique of manipulation of human consciousness and behavior]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta – Bulletin of Moscow State Regional University*. No 2. pp. 6–16. (In Russian).
7. Mel'nikov, V.YU. (2020). Rossijskoe zakonodatel'stvo v period koronavirusnoj infekcii [Russian legislation during the period of coronavirus infection]. *Vestnik YUridicheskogo fakul'teta YUzhnogo federal'nogo universiteta – Bulletin of the Law Faculty of Southern Federal University*. T. 7. No 2. pp. 24–35. (In Russian).
8. Nazhmutdinova, P.M., Hajrullina, D.A. (2020). Zapretitel'nye akty gosudarstva v otnoshenii v otnoshenii koronavirusa kak obstoyatel'stvo nepreodolimoj sily [Prohibitive acts of the state against coronavirus as a circumstance of force majeure]. *Altajskij juridicheskij vestnik – Altai Legal Gazette*. No 2 (30). pp. 133–137. (In Russian).
9. CHernogor, N.N., Zaloilo, M.V. (2020). Metamorfozy prava i vyzovy juridicheskoj nauke v usloviyah pandemii koronavirusa [Metamorphoses of law and challenges to legal science in the conditions of the coronavirus pandemic]. *ZHurnal rossijskogo prava – Journal of Russian Law*. No 7. pp. 5–26. (In Russian).

10. SHaruhnova, D.N., Komovkina, L.S. (2020). Administrativno-pravovoe regulirovanie rezhima povyshennoj gotovnosti [Administrative and legal regulation of the high-alert regime]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii – Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. No 4. pp. 233–238. (In Russian).

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Виноградов Олег Васильевич, кандидат юридических наук, доцент, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: vinogradov1962@mail.ru

Кийкова Лейла Касымовна, кандидат юридических наук, Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: varshavskaya37@mail.ru

Кокорин Игорь Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: only_igor@mail.ru

About the authors

Oleg V. Vinogradov, Cand. Sci. (Law), Assistant Professor, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation e-mail: vinogradov1962@mail.ru

Leila K. Kiikova, Cand. Sci. (Law), St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Saint-Petersburg, Russian Federation; ORCID: 0000-0003-2061-2525; e-mail: varshavskaya37@mail.ru

Igor S. Kokorin, Cand. Sci. (Law), Assistant Professor, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation e-mail: only_igor@mail.ru

Поступила в редакцию: 15.08.2021

Received: 15 August 2021

Принята к публикации: 25.08.2021

Accepted: 25 August 2021

Опубликована: 29.09.2021

Published: 29 September 2021