

Комментарий

к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации № 49-П/2020 от 25 декабря 2020 г. «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»

25 декабря 2020 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес Постановление, в котором проверил конституционность отдельных положений регионального нормативного правового акта, принятого в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области.

Поводом для рассмотрения дела в Конституционном Суде РФ явился запрос Протвинского городского суда Московской области в рамках конкретного конституционного судебного контроля. Производство по делу в суде общей юрисдикции было приостановлено в связи с обращением суда в Конституционный Суд РФ с запросом 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» от 12 марта 2020 года № 108-ПГ (в редакции постановления Губернатора Московской области от 21 апреля 2020 года № 204-ПГ, действовавшей по состоянию на 24 апреля 2020 года, когда гражданин П. совершил правонарушение, послужившее основанием для рассмотрения дела в суде общей юрисдикции). Таким образом, предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ явилась норма, которая на момент рассмотрения дела в Конституционном Суде РФ утратила силу в связи с внесенными в постановления Губернатора Московской области изменениями. На основании пункта 4 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд РФ посчитал возможным рассмотрение данного дела в связи с тем, что «возможность применения оспариваемого положения к ранее возникшим правоотношениям не является исчерпанной».

Дело было рассмотрено в порядке письменного судопроизводства без проведения слушания.

Конституционный Суд РФ признал оспариваемые региональные нормы не противоречащими Конституции Российской Федерации. В качестве аргументов Конституционный Суд РФ называет следующие: указанное регулирование по его конституционно значимому предназначению и сути было продиктовано объективной необходимостью оперативного реагирования на экстраординарную (бес-

* **Марина Львовна Белых**, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, руководитель филиала кафедры в Уставном Суде Свердловской области, завкафедрой европейского права и сравнительного правоведения АНО ВО «Гуманитарный университет» (г. Екатеринбург).

прецедентную) опасность распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019), вводимые меры не носили характера абсолютного запрета и допускали возможность перемещения граждан при наличии уважительных обстоятельств, были кратковременными, а возможность их установления получила своевременное подтверждение в федеральном законодательстве.

Аргументацию Конституционного Суда РФ можно условно разделить на три блока: 1) баланс публичных и частных интересов; 2) федеративные отношения; 3) сравнительный аргумент.

В отношении первого момента Конституционный Суд РФ подчеркивает, что «Конституция Российской Федерации (статьи 2, 7 и 41) исходит из того, что жизнь и здоровье человека – высшее благо, без которого утрачивают свое значение многие другие блага и ценности, а потому забота об их сохранении и укреплении образует одну из основополагающих конституционных обязанностей государства» (п. 2 Постановления № 49-П/2020). И, развивая указанный тезис, Конституционный Суд РФ делает акцент на том, что «жизнь человека является высшей конституционной ценностью, без которой реализация гражданских, экономических, социальных и иных прав становится во многом бессмысленна».

В рамках рассматриваемого дела возник вопрос о возможности ограничения свободы передвижения. Конституционный Суд РФ использует в решении модель «социальной солидарности» в целях предотвращения определенных неблагоприятных для всего общества и отдельной личности последствий. В Постановлении подчеркивается, что «принятие государством в отношении данного права конституционно допустимых и вынужденных временных ограничительных мер прежде всего имеет направленность на самоорганизацию общества перед возникновением общей угрозы и тем самым является проявлением одной из форм социальной солидарности, основанной на взаимном доверии государства и общества, тем более что ограничение свободы передвижения по своим отличительным конституционным параметрам не тождественно ограничению личной свободы».

Рассматривая вопросы федеративных отношений, Конституционный Суд РФ анализирует конституционные положения, регулирующие разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ приходит к следующему выводу: «В сложившейся экстраординарной ситуации Губернатором Московской области как высшим должностным лицом государственной власти субъекта Российской Федерации (это относится к большинству регионов), по сути, было осуществлено оперативное (опережающее) правовое регулирование, впоследствии (спустя незначительный период) легитимированное правовыми актами федерального уровня, что само по себе, по смыслу правовой позиции, неоднократно высказанной Конституционным Судом Российской Федерации, не может расцениваться как противоречие положениям Конституции Российской Федерации» (п.3.2. Постановления № 49-П/2020).

В качестве небольшой ремарки можно отметить, что апеллирование к «экстраординарной ситуации» использовалось Конституционным Судом РФ при рассмотрении «чеченского дела» [19], в рамках которого доктрина «скрытых (подразумеваемых) полномочий» была использована при формировании правовой позиции Суда (подробнее см.: [21]).

В комментируемом Постановлении № 49-П/2020 Конституционный Суд РФ подчеркивает: «Динамика одновременного автономного развития нормативного регулирования по данному вопросу на федеральном и региональном уровне отчетливо отражает экстраординарность ситуации, в которой каждый из уровней государственной власти в рамках конституционной обязанности по защите жизни

и здоровья граждан предпринимал усилия по минимизации ущерба для этих ценностей регулятивными средствами, причем понимание необходимости этих средств было общим и для федерального, и для регионального уровня публичной власти. В этой связи то обстоятельство, что осуществленное в постановлении Губернатора Московской области регулирование носило опережающий характер (особенно принимая во внимание масштаб угрозы распространения коронавирусной инфекции), не может служить основанием для вывода о признании его в конкретно-исторической ситуации противоправным и противоречащим положениям Конституции Российской Федерации даже в короткий период до принятия федеральных актов, придавших ему формально-юридическую легитимацию» (п. 3.2. Постановления № 49-П/2020).

В отношении сравнительного аргумента, который был использован в рассматриваемом Постановлении № 49-П/2020, хотелось бы отметить несколько моментов.

Конституционный Суд Российской Федерации обращается к сравнительному аргументу в своих решениях¹.

В особых мнениях и мнениях судей Конституционного Суда Российской Федерации также встречалось использование сравнительного аргумента². В качестве наблюдения можно отметить, что в особых мнениях и мнениях судей прослеживалась более детальная и аргументированная позиция по вопросу сравнительно-правовой составляющей в рассмотрении вопроса о конституционности российским федеральным судебным органом конституционного контроля. Особые мнения и мнения судей позволяли более всесторонне взглянуть на вопросы конституционности с различных точек зрения, в том числе и в сравнительно-правовых аспектах.

В рассматриваемом Постановлении № 49-П/2020 Конституционный Суд РФ подчеркивает, что «необходимость принятия наряду с другими мерами борьбы с пандемией мер, связанных с ограничением свободы передвижения, подтверждается опытом других государств. Меры изоляции и самоизоляции граждан по месту их проживания (пребывания), получившие международное обозначение «lockdown», не являются особенностью Российской Федерации. В апреле 2020 года они в той или иной степени применялись более чем в 90 странах мира и, таким образом, охватывали более половины населения планеты».

Необходимо отметить, что сравнительный аргумент не является обязательным и основным для формирования правовой позиции Конституционного Суда РФ, тем не менее он носит дополнительный, вспомогательный, усиливающий основные аргументы правовой позиции суда характер и уместен в определенных категориях дел.

Возможно, хотелось бы получить более развернутое разъяснение в тексте комментируемого Постановления № 49-П/2020 релевантности и необходимости использования сравнительного аргумента при формировании вывода Суда.

Литература

1. Мнение судьи Г. А. Гаджиева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максималь-

¹ В частности, см., например: [18; 20; 17; 9 и др.].

² В частности, см.: [1; 2; 5; 6; 13; 14; 15; 11; 16; 7; 10; 12; 3; 4; 8 и др.].

ную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // *Собрание законодательства РФ*. – 13 июня 2016. – № 24. – Ст. 3602.

2. Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2016 № 3-П «По делу о проверке конституционности положений части 9 статьи 3 Федерального закона “О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Е. В. Потоцкого» // *Вестник Конституционного Суда РФ*. – 2016. – № 3.

3. Мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // *Справ.-правовая система «КонсультантПлюс»*.

4. Мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // *Справ.-правовая система «КонсультантПлюс»*.

5. Мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева по Постановлению от 28.03.2017 № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // *Вестник Конституционного Суда РФ*. – 2017. – № 4.

6. Мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева по Постановлению от 24 марта 2015 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона “О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А. М. Богатырева» // *Вестник Конституционного Суда РФ*. – 2015. – № 3.

7. Мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. С. Бондаря по Постановлению Конституционного Суда РФ от 23 января 2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Общества с ограниченной ответственностью “Агентство корпоративной безопасности” и гражданина В. В. Макеева» // *Справ.-правовая система «КонсультантПлюс»*.

8. Мнение судьи Конституционного Суда РФ С. Д. Князева по Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 г. № 174-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юдина Юрия Рудольфовича на нарушение его конституционных прав статьями 301 и 312 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // *Справ.-правовая система «КонсультантПлюс»*.

9. Определение Конституционного Суда РФ от 07 июля 2016 № 1428-О «По жалобе граждан Анохиной Анастасии Владимировны, Бадова Дениса Владимировича и других на нарушение их конституционных прав положениями пункта 1 части 4 статьи 6, части 1 статьи 7 и части 1.1 статьи 8 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”, а также части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // *Вестник Конституционного Суда РФ*. – 2017. – № 2.

10. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А. Л. Кононова по Постановлению Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

11. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2007 год” в связи с запросом Высшего арбитражного суда Российской Федерации» // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

12. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г. А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа»; от 25 апреля 2001 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности статьи 265 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. А. Шевякова» // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

13. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 02 декабря 2013 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области “О транспортном налоге” в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 2.

14. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ С. М. Казанцева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 02 июля 2013 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б. Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2013. – № 6.

15. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. С. Бондаря и особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Жилина по Постановлению Конституционного Суда РФ от 14 мая 2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф. Х. Гумеровой и Ю. А. Шикунова» // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

16. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ С. М. Казанцева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 418 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума курганского областного суда» // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугов и Гладков против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 25.04.2016. – № 17. – Ст. 2480.

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта “в” части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.95 г. № 10-П «О проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30.11.94 г. № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 09.12.94 г. № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне Осетино-ингушского конфликта”, Постановления Правительства Российской Федерации от 09.12.94 г. № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа”, Указа Президента Российской Федерации от 02.11.93 г. № 1833 “Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. – 14.08.1995. – № 33. – Ст. 3424.

20. Постановление от 22.04.2013 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта “з” пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобами граждан А. В. Андропова, О. О. Андроновой, О. Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии “Справедливая Россия” в Воронежской области» // Собрание законодательства РФ. – 06.05.2013. – № 18. – Ст. 2292.

21. Sedler R. A., Lomovtseva M. L. Implied Powers in the American and Russian Constitutional Systems // *Russian Law. The Journal of the Russian Academy of Legal Sciences.* – 2010. – № 1. – P. 117–123.

Marina L’vovna Belykh,

Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof. at Constitutional Law chair of Ural State Law University;
Head of Branch chair in the Charter Court of the Sverdlovsk Oblast;
Head of European Law and Comparative Jurisprudence, Liberal Arts University –
University for Humanities (Yekaterinburg).

Comments on the Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No 49-P/2020 of 25 December 2020 “A Review of the constitutionality of subparagraph 3 of paragraph 5 of the Governor of the Moscow Region’ order ‘On the introduction of a high-alert regime in the Moscow Region for the administration bodies and forces of the Moscow Regional Disaster Management System and some measures to prevent the spread of a new coronavirus infection (COVID-2019) on the territory of the Moscow Region’ due to the request of the Protvinsky City Court of the Moscow Region”