

Комментарии к документам

**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»¹**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, Г. А. Гаджиева, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, В. Г. Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3.1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47.1, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело 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».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Протвинского городского суда Московской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С. М. Казанцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии с подпунктом 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области от 12 марта 2020 года № 108-ПП «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 редакции постановления Губернатора Московской области от 21 апреля 2020 года № 204-ПП, действовавшей по состоянию на 24 апреля 2020 года, когда было совершено правонарушение, послужившее основанием для конкретного дела, в связи с которым в Конституционный Суд Российской Федерации направлен запрос) граждане обязаны не покидать места проживания (пребывания), за исключением случаев обращения за экстренной (неотложной) медицинской помощью и иной прямой угро-

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. – 29.12.2020. – URL: <http://pravo.gov.ru> ; Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.01.2021. – № 1 (ч. II). – Ст. 289 ; Российская газета. – 2021. – 15 янв. (№ 6).

зы жизни и здоровью (в том числе посещение ближайшей станции переливания крови с целью переливания крови), случаев следования к месту (от места) осуществления деятельности (в том числе работы), которая не приостановлена в соответствии с данным постановлением, осуществления деятельности, связанной с передвижением по территории Московской области, в случае если такое передвижение непосредственно связано с осуществлением деятельности, которая не приостановлена в соответствии с данным постановлением (в том числе оказанием транспортных услуг и услуг доставки), а также следования к ближайшему месту приобретения товаров (включая продуктовые гипермаркеты), работ, услуг, реализация которых не ограничена в соответствии с данным постановлением, в том числе с использованием личного транспортного средства, выгула домашних животных на расстоянии, не превышающем 100 метров от места проживания (пребывания), выноса отходов до ближайшего места накопления отходов (абзац первый); ограничения, установленные данным подпунктом, не распространяются на случаи оказания медицинской помощи, деятельность правоохранительных органов, органов по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, органов по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, иных органов в части действий, непосредственно направленных на защиту жизни, здоровья и иных прав и свобод граждан, в том числе противодействие преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности (абзац второй); ограничения, установленные данным подпунктом, также не распространяются на граждан в случае наличия у них документов, оформленных в порядке, установленном постановлением Губернатора Московской области от 11.04.2020 № 177-ПГ «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории Московской области в период действия 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» (далее – Порядок оформления цифровых пропусков) (абзац третий).

1.1. Как следует из запроса и приложенных к нему материалов, 24 апреля 2020 года гражданин П., покинув место проживания, в нарушение подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области от 12 марта 2020 года № 108-ПГ находился в общественном месте города Протвино Московской области в период угрозы распространения заболевания, вызванного новой коронавирусной инфекцией (COVID-2019), представляющей опасность для окружающих. По данному факту должностным лицом органа внутренних дел был составлен протокол от 24 апреля 2020 года об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.6.1 «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения» КоАП Российской Федерации, который был направлен судье для рассмотрения дела об административном правонарушении.

Протвинский городской суд Московской области, в производстве которого находится данное дело, придя к выводу о необходимости обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации на предмет проверки конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области от 12 марта 2020 года № 108-ПГ, устанавливающего запрет для граждан покидать место проживания (за исключением отдельных случаев) с целью исключения необоснованного привлечения граждан к административной ответственности, приостановил производство по делу и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности данной нормы (определение от 11 августа 2020 года).

Заявитель полагает, что установленное данным постановлением правовое регулирование осуществлено Губернатором Московской области с превышением полномочий и ограничивает право граждан на свободу передвижения, а потому не соответствует статьям 15, 17, 18, 27, 55, 71 и 72 Конституции Российской Федерации.

1.2. Оспариваемое регулирование, устанавливающее ограничение на передвижение граждан на территории Московской области, утратило силу в связи с принятием постановления Губернатора Московской области от 30 июня 2020 года № 306-ПГ «О внесении изменений в постановление Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 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».

Пункт 4 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает, что допускается проверка конституционности нормы, не имеющей более юридической силы, в случаях, когда акт, конституционность которого оспаривается, продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

Принимая во внимание продолжительность временных рамок реализации процедуры пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (глава 30 КоАП Российской Федерации), возбужденным в связи с нарушением гражданами оспариваемого правоограничения, возможность применения оспариваемого положения к ранее возникшим правоотношениям не является исчерпанной.

Не является препятствием для производства по данному делу и то обстоятельство, что применительно к привлечению гражданина П. к административной ответственности по части 1 статьи 20.6.1 КоАП Российской Федерации (протокол составлен 24 апреля 2020 года) на момент обращения Протвинского городского суда Московской области с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации (12 августа 2020 года) истек трехмесячный срок давности (часть 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации), поскольку конституционно-правовая оценка оспариваемого регулирования в любом случае имеет юридическое значение при выборе правоприменителем (судом) нормативных оснований для прекращения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных частью 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации.

С учетом изложенного Конституционный Суд Российской Федерации не усматривает оснований для прекращения производства по данному делу.

1.3. Как следует из статей 74, 101 и 102 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации по запросам судов проверяет конституционность оспариваемых нормативных положений в порядке конкретного нормоконтроля в той части, в какой они подлежат применению в находящемся в производстве суда деле, и принимает постановление только по предмету, обозначенному в запросе, оценивая как буквальный смысл проверяемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу является подпункт 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 корона-

вирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области», поскольку этим положением, действовавшим во взаимосвязи с общей системой конституционно-правового и соответствующего отраслевого регулирования, устанавливалась обязанность граждан в условиях режима повышенной готовности в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции не покидать места проживания (пребывания) (за исключением предусмотренных в данной норме случаев), нарушение которой влекло административную ответственность.

2. 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.

В связи с этим Российская Федерация возлагает на себя ответственность за обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе путем принятия и исполнения законов, направленных на предотвращение и устранение рисков для жизни и здоровья граждан, возникающих в связи с эпидемическими заболеваниями. При этом выбор правовых средств, направленных на защиту жизни и здоровья граждан в целях предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с эпидемическими заболеваниями, относится, по общему правилу, к дискреции законодателя, который, осуществляя защиту прав и свобод человека и гражданина и устанавливая соответствующее правовое регулирование, обязан предусмотреть эффективные гарантии соблюдения иных прав и свобод граждан, адекватные целям сохранения жизни граждан и их здоровья.

Вместе с тем необходимость защиты жизни и здоровья граждан при возникновении чрезвычайных ситуаций или угрозе их возникновения и осуществлении мер по борьбе с эпидемиями и ликвидацией их последствий – учитывая, что жизнь человека является высшей конституционной ценностью, без которой реализация гражданских, экономических, социальных и иных прав становится во многом бессмысленна, – предполагает принятие таких правовых актов, которые не исключают возможности ограничения прав и свобод человека, в том числе и свободы передвижения, но только в той мере, в какой это соответствует поставленным целям при соблюдении требований соразмерности и пропорциональности (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Согласно Конституции Российской Федерации (статья 27, часть 1) каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться. Свобода передвижения гарантирована также Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 12), другими международными и международно-правовыми актами, в том числе Протоколом № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 2). Однако реализация гражданами индивидуального по своей правовой природе права на свободу передвижения в условиях возникновения реальной общественной угрозы предполагает проявление с их стороны разумной сдержанности. 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 (статья 22, часть 1; статья 75.1 Конституции Российской Федерации).

С учетом этого введение тех или иных ограничений прав граждан, обусловленных распространением опасных – как для жизни и здоровья граждан, так и по

своим социально-экономическим последствиям – эпидемических заболеваний, требует обеспечения конституционно приемлемого баланса между защитой жизни и здоровья граждан и правами и свободами конкретного гражданина в целях поддержания приемлемых условий жизнедеятельности общества, в том числе вызванных уникальным (экстраординарным) характером ситуации распространения нового опасного заболевания. При этом обеспечение при необходимости соблюдения ограничений мерами юридической ответственности, в том числе административной, является естественным элементом механизма правового регулирования. Осуществление же соответствующего регулирования и правоприменения представляет собой особую задачу, уклониться от решения которой государство не вправе (статья 18 Конституции Российской Федерации).

3. Согласно Конституции Российской Федерации одной из основ федеративного устройства Российской Федерации является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 5, часть 3). Определяя в этих целях сферы ведения Российской Федерации и сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, Конституция Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статьи 71 и 72; статья 76, части 2 и 5).

Защиту прав человека и осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацию их последствий Конституция Российской Федерации относит к совместному ведению Российской Федерации и составляющих ее субъектов (статья 72, пункты «б», «з» части 1), что означает допустимость участия органов государственной власти субъекта Российской Федерации – с соблюдением иерархической соподчиненности правовых норм – в регулировании вопросов, касающихся защиты прав человека, а также населения и территорий от чрезвычайных и других аналогичных по уровню своей опасности ситуаций природного и иного характера.

3.1. Правовым актом, определяющим общие организационно-правовые нормы в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, является Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», действие которого распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (преамбула).

В силу данного Федерального закона органы управления и силы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций могут функционировать в одном из следующих режимов: а) повседневной деятельности – при отсутствии угрозы возникновения чрезвычайной ситуации; б) повышенной готовности – при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации; в) чрезвычайной ситуации – при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации (пункт 6 статьи 4.1).

При введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при установлении уровня реагирования для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвида-

ции чрезвычайных ситуаций Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности или должностное лицо, установленные пунктами 8 и 9 статьи 4.1 данного Федерального закона, может определять руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации, который несет ответственность за проведение этих работ в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, и принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации; таким должностным лицом на региональном уровне является высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (пункты 8 и 10 статьи 4.1 данного Федерального закона).

Разграничивая полномочия Российской Федерации и ее субъектов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предусматривает, что при введении на территории субъекта Российской Федерации режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, с учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории субъекта Российской Федерации или угрозы ее возникновения, региональные органы государственной власти принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера; принимают решения об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к чрезвычайным ситуациям регионального или межмуниципального характера, вводят режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (подпункты «а», «м» пункта 1 статьи 11).

Конкретизируя предписания статей 41, 71 и 72 Конституции Российской Федерации, применительно к условиям чрезвычайных ситуаций, связанных с борьбой и ликвидацией последствий эпидемий (пандемий), Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусматривает, что в целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний должны своевременно и в полном объеме, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации, проводиться предусмотренные санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия и ограничительные мероприятия (карантин) (пункты 1 и 2 статьи 2, статьи 6, 29 и 31).

Помимо этого, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, отнесено решение вопроса предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, реализации мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях (подпункт 5 пункта 2 статьи 26.3).

3.2. Опираясь на приведенное регулирование, а также учитывая положения Закона Московской области от 4 мая 2005 года № 110/2005-ОЗ «О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», которые наделяют Губернатора Московской области полномочием по принятию решений об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к чрезвычайным ситуациям регионального или межмуниципального характера, введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (пункт «в» статьи 2), указанным должностным лицом было принято постановление «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», обладающее нормативными свойствами.

Данным правовым актом (подпункт 3 пункта 5 в оспариваемой редакции) был установлен запрет для граждан покидать места проживания (пребывания), за исключением определенных случаев (обращение за медицинской помощью, покупка необходимых товаров и др.), представляющий собой временную административно-правовую меру, направленную на предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, ограничение эпидемического распространения заболеваемости коронавирусной инфекцией на территории Московской области и тем самым на обеспечение реализации и защиты гарантированных Конституцией Российской Федерации прав неопределенного круга лиц, проживающих (пребывающих) на территории указанного субъекта Российской Федерации.

Постановление 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» было принято 12 марта 2020 года (а оспариваемое положение в его первой редакции внесено в него 29 марта 2020 года, после издания Указа Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 года № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней»), т. е. до того, как были внесены изменения в том числе в положения Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в части расширения и конкретизации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации применительно к рассматриваемому аспекту (Федеральный закон от 1 апреля 2020 года № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций») и принят Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 года № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». Федеральным законом от 1 апреля 2020 года № 98-ФЗ понятие чрезвычайной ситуации дополнено случаями распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 года № 239 на высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации возложена

обязанность, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения коронавирусной инфекции в субъекте Российской Федерации, обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, в том числе установить особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств (пункт 2). При этом временной интервал между введением оспариваемого положения и принятием соответствующего федерального регулирования, с которым согласуется его содержание, был незначительным.

30 января 2020 года по решению Всемирной организации здравоохранения эпидемиологической ситуации, вызванной вспышкой коронавирусной инфекции, присвоен уровень международной опасности, объявлена чрезвычайная ситуация международного значения, а 11 марта 2020 года ситуация признана пандемией (заявление Генерального директора ВОЗ по итогам второго совещания Комитета по чрезвычайной ситуации в соответствии с Международными медико-санитарными правилами, в связи со вспышкой заболевания, вызванного новым коронавирусом 2019 г. (nCoV), 30 января 2020 года; вступительное слово Генерального директора ВОЗ на пресс-брифинге по COVID-19, 11 марта 2020 года). Распространение коронавирусной болезни, начавшееся в 2019 году, поставило перед мировым сообществом и перед Российской Федерацией в частности множество проблем не только медицинского, но и социального, политического, экономического и юридического характера. Одной из них стала проблема ограничения контактов между людьми с целью снижения скорости передачи вируса от человека к человеку. Как следует из принятых 19 марта 2020 года Всемирной организацией здравоохранения Рекомендаций по помещению людей в карантин в контексте сдерживания вспышки коронавирусной болезни (COVID-2019), меры общественного здравоохранения для достижения этих целей могут включать ограничение передвижения или отделение людей, которые могли быть подвержены воздействию вируса, от остальной части населения с целью мониторинга симптомов и раннего выявления случаев заболевания.

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.

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 (постановления от 21 марта 1997 года № 5-П, от 9 июля 2002 года № 12-П и от 14 апреля 2008 года № 7-П).

При этом 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.

Необходимо отметить, что статья 20.6.1 КоАП Российской Федерации, предусматривающая ответственность за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения, была введена Федеральным законом от 1 апреля 2020 года № 99-ФЗ, который вступил в силу с той же даты – дня официального опубликования на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Именно эта норма, как следует из представленных материалов, явилась нормативным основанием для привлечения гражданина к административной ответственности за деяние, совершенное после указанной даты, в конкретном деле, в связи с которым заявитель обратился в Конституционный Суд Российской Федерации. Поэтому в настоящем деле не возникает вопрос о допустимости распространения возможности опережающего характера регулирования субъектами Российской Федерации в такой ситуации на случаи установления законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение соответствующих нормативных правовых актов (пункт 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП Российской Федерации).

Выбор правовых средств, направленных на защиту жизни и здоровья граждан в ситуациях, связанных с распространением заболеваний, относится по общему правилу к дискреции законодателя, а если такие правовые средства имеют характер мер по ограничению иных прав, то применительно к российской правовой системе – к дискреции федерального законодателя. В то же время отсутствие правового регулирования, адекватного по своему содержанию и предусмотренным мерам чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни и здоровью граждан, притом что такая угроза реальна и безусловна, не может быть оправданием для бездействия органов публичной власти по предотвращению и сокращению случаев наступления смертей и тяжелых заболеваний. Подобное бездействие означало бы устранение государства от исполнения его важнейшей конституционной обязанности, состоящей в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, и, по сути, приводило бы к ее игнорированию в силу сугубо формальной интерпретации конституционного принципа верховенства закона (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), без учета того, что интересы защиты жизни и здоровья граждан при определенных обстоятельствах могут преобладать над ценностью сохранения обычного правового режима реализации иных прав и свобод, а право на свободу передвижения по своей природе не является абсолютным (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации, статьи 1 и 8 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Поэтому в рассматриваемой ситуации, связанной с распространением коронавирусной инфекции, с конституционно-правовой точки зрения в целом была приемлема реализация в оперативном временном регулировании нормативными актами субъектов Российской Федерации более общих федеральных правовых ориентиров, содержащихся в федеральных законах «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»,

«О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и в период до 1 апреля 2020 года.

3.3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в различных отношениях, имеющих общедоказательное значение, в той мере и постольку, в какой и постольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

Соответственно, федеральный закон, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, будучи нормативным правовым актом общего действия, призван, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, определять права и обязанности участников правоотношений, а также устанавливать компетенцию и конкретные полномочия органов государственной власти, разграничивая их на основе конституционного принципа разделения властей, распространяющегося на осуществление государственной власти в Российской Федерации как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Законодатель же субъекта Российской Федерации, осуществляя в рамках, закрепленных на уровне федерального закона, конкретизирующее правовое регулирование, должен избегать вторжения в сферу федерального ведения, при этом он вправе самостоятельно решать правотворческие задачи по вопросам, не получившим содержательного выражения в федеральном законе, не отступая от конституционных требований о непротиворечии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина (постановления от 18 января 1996 года № 2-П, от 9 января 1998 года № 1-П, от 21 декабря 2005 года № 13-П, от 24 декабря 2013 года № 30-П, от 1 декабря 2015 года № 30-П, от 28 марта 2017 года № 10-П и др.).

Подтвердив право органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимать конкретные меры, направленные на борьбу с пандемией (в том числе устанавливать правила поведения граждан в условиях режима повышенной готовности), ограничивающие, в частности, передвижение лиц и транспортных средств, федеральный законодатель вправе был полагать, что определение таких мер в условиях пандемии, неравномерно протекающей в разных регионах страны, гораздо эффективнее может осуществляться на уровне субъектов Российской Федерации. В свою очередь, органы власти субъектов Российской Федерации, участвуя в рамках единой государственной политики в данных отношениях, были вправе предусмотреть адекватные способы эффективного решения возложенных на них задач с учетом территориального и временного характера их действия, не допуская при этом несоразмерного ограничения конституционных прав и свобод граждан.

4. Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, в том числе ее статьи 17 (часть 3), 19, 55 (части 2 и 3) и 56 (часть 3), допускает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина лишь в целях защиты конституционно значимых ценностей при справедливом соотношении публичных и частных интересов, при этом устанавливаемые федеральным законом средства и способы такой защиты должны быть обусловлены ее целями и способны обеспечить их достижение, исключая умаление и несоразмерное ограничение соответствующих прав и свобод (постановления от 18 февраля 2000 года № 3-П, от 14 ноября 2005 года № 10-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 16 июля 2008 года № 9-П, от 7 июня 2012 года № 14-П и от 17 февраля 2016 года № 5-П). Таким же критериям должны соответствовать и

подзаконные нормативные акты, принятые в том числе в экстраординарной ситуации в порядке исполнения Конституции Российской Федерации и федерального закона.

4.1. Ограничение свободы передвижения, установленное оспариваемым положением постановления Губернатора Московской области от 12 марта 2020 года № 108-ПГ, действующим во взаимосвязи с общей системой конституционно-правового и соответствующего отраслевого регулирования, обусловлено объективной необходимостью оперативного реагирования на беспрецедентную угрозу распространения коронавирусной инфекции, имеет исключительный характер и преследует конституционно закрепленные цели защиты жизни и здоровья всех лиц, включая в первую очередь самих граждан, подвергнутых временной изоляции, и является соразмерным.

Соразмерность данного ограничения проявляется прежде всего в тех разумных исключениях из общего правила о запрете покидать место своего проживания (пребывания), которые содержались в самой норме (подпункт 3 пункта 5). Так, за гражданами сохранялась свобода передвижения в случаях: обращения за экстренной (неотложной) медицинской помощью и иной прямой угрозы жизни и здоровью (в том числе посещение ближайшей станции переливания крови с целью переливания крови); следования к месту (от места) осуществления деятельности (в том числе работы), которая не приостановлена в соответствии с данным постановлением, осуществления деятельности, связанной с передвижением по территории Московской области, в случае если такое передвижение непосредственно связано с осуществлением деятельности, которая не приостановлена в соответствии с данным постановлением (в том числе оказанием транспортных услуг и услуг доставки); следования к ближайшему месту приобретения товаров (включая продуктовые гипермаркеты), работ, услуг, реализация которых не ограничена в соответствии с данным постановлением, выгула домашних животных на расстоянии, не превышающем 100 метров от места проживания (пребывания), выноса отходов до ближайшего места накопления отходов.

Эти исключения не содержат в себе признаков социальной и иной дискриминации и основаны на рациональном понимании объективных жизненных потребностей граждан и общества, что также свидетельствует об их конституционно-правовой допустимости.

В период установления для граждан запрета покидать места проживания (пребывания), за исключением определенных случаев (подпункт 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области от 12 марта 2020 года № 108-ПГ в редакции от 29 марта 2020 года), Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 года № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» для большей части населения России с 30 марта по 3 апреля 2020 года устанавливались нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы, благодаря чему граждане на момент введения данных мер не находились в состоянии неразрешимой коллизии между необходимостью присутствия на рабочем месте и наличием ограничительных условий передвижения. Более того, указами Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 года № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» и от 28 апреля 2020 года № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» соответствующие условия трудовой деятельности были продлены.

При оценке допустимости и соразмерности оспариваемого регулирования как временных ограничительных мер, вызванных распространением нового опасного инфекционного заболевания, не может не приниматься во внимание тот факт, что по мере изменения обстановки (в том числе обретения органами государственной власти большего понимания характера и условий распространения ранее неизвестного заболевания), а также оперативного создания новых управленческих инструментов, соответствующее регулирование претерпевало изменения.

Так, постановлением Губернатора Московской области от 18 апреля 2020 года № 193-ПГ в оспариваемое положение было внесено дополнение, согласно которому установленные ограничения на свободу передвижения не распространяются на граждан в случае наличия у них документов, оформленных в порядке, предусмотренном постановлением Губернатора Московской области от 11 апреля 2020 года № 177-ПГ «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории Московской области в период действия 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».

Впоследствии постановлением Губернатора Московской области от 28 мая 2020 года № 263-ПГ «О внесении изменений в постановление Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 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» ранее введенные цифровые пропуска были отменены одновременно с общим смягчением ограничительных мер с 28 мая 2020 года. В частности, для граждан добавились новые возможности в виде занятия физкультурой и спортом на открытом воздухе.

Подпункт 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области в оспариваемой редакции окончательно утратил юридическую силу с принятием постановления Губернатора Московской области от 30 июня 2020 года № 306-ПГ «О внесении изменений в постановление Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 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».

Указанное подтверждает временный, экстраординарный характер введенной оспариваемым положением меры по защите права граждан на жизнь и здоровье применительно к территории конкретного субъекта Российской Федерации.

4.2. В любом случае, приведенные нормативные исключения из общего правила о запрете для граждан покидать место своего проживания (пребывания) по их конституционно-правовому смыслу не могут рассматриваться как исчерпывающие в контексте привлечения лица к административной ответственности. Правоприменительные органы, в том числе суды, вправе учесть и другие обстоятельства, свидетельствующие об уважительности причин, по которым гражданин был вынужден покинуть место своего проживания (пребывания). Иное свидетельствовало бы о произвольности выводов суда (должностного лица) и об ограничении возможности заинтересованных лиц обеспечить защиту собственного здоровья и здоровья близких лиц, а также иных конституционных ценностей.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, меры административной ответственности и правила их применения, устанавлива-

емые законодательством об административных правонарушениях, должны не только соответствовать характеру административного правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений. Применение одинаковых мер ответственности за различные по степени опасности административные правонарушения без надлежащего учета характеризующих виновное лицо обстоятельств, имеющих объективное и разумное обоснование, противоречит конституционному запрету дискриминации и выраженным в Конституции Российской Федерации идеям справедливости и гуманизма и несовместимо с принципом индивидуализации ответственности за административные правонарушения (постановления от 19 марта 2003 года № 3-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 17 января 2013 года № 1-П и др.). Опираясь на эти правовые позиции, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что наложение предусмотренного законом административного наказания при определенных обстоятельствах может противоречить целям административной ответственности и приводить к чрезмерному ограничению конституционных прав и свобод (постановления от 14 февраля 2013 года № 4-П и от 25 февраля 2014 года № 4-П).

Соответственно, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, основываясь на вытекающих из Конституции Российской Федерации принципах справедливости и пропорциональности, предполагает, что органы административной юрисдикции обязаны избегать формального подхода к решению вопроса об административном наказании. В частности, необходимо учитывать требования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, направленные на обеспечение всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения всех обстоятельств, связанных с привлечением к административной ответственности, и справедливого разрешения дела об административном правонарушении. Так, согласно положениям данного Кодекса не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред (статьи 2.7 и 24.1).

Следовательно, правоприменительные органы, включая суды, при рассмотрении дел об административных правонарушениях не лишены возможности – не ограничиваясь формальной констатацией нарушения правил передвижения по территории Московской области в период действия режима повышенной готовности (ликвидации чрезвычайных ситуаций) – учитывать и иные (помимо указанных в оспариваемом положении) уважительные обстоятельства, в связи с которыми гражданином были допущены такие нарушения.

5. Суммируя изложенное, Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу, что оспариваемые меры обеспечивают справедливый баланс между необходимостью защиты жизни и здоровья населения в условиях сложной эпидемической ситуации, с одной стороны, и обеспечением возможности передвижения – с другой. Тем самым регулирование, предусмотренное подпунктом 3

пункта 5 постановления Губернатора Московской области от 12 марта 2020 года № 108-ПГ, необходимость принятия которого была обусловлена чрезвычайными обстоятельствами и которое имело правовые ориентиры в федеральном законодательстве в момент его установления и затем в кратчайшие сроки было согласовано с ним посредством его изменения, не может рассматриваться – с учетом преследуемой цели – как возложение на граждан чрезмерного бремени.

Таким образом, подпункт 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области от 12 марта 2020 года № 108-ПГ в системе действующего законодательства не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку установление этим положением обязанности граждан в условиях режима повышенной готовности в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции не покидать места проживания (пребывания), за исключением предусмотренных в данной норме случаев, было продиктовано объективной необходимостью оперативного реагирования на экстраординарную (беспрецедентную) опасность распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019), вводимые им меры не носили характера абсолютного запрета, допуская возможность перемещения граждан при наличии уважительных обстоятельств, были кратковременными, а возможность их установления получила своевременное подтверждение в федеральном законодательстве.

Данный вывод Конституционного Суда Российской Федерации подлежит учету и применительно к аналогичным положениям нормативных правовых актов других субъектов Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47.1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать подпункт 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» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку установление этого положения по его конституционно значимому предназначению и сути было продиктовано объективной необходимостью оперативного реагирования на экстраординарную (беспрецедентную) опасность распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019), вводимые им меры не носили характера абсолютного запрета, допуская возможность перемещения граждан при наличии уважительных обстоятельств, были кратковременными, а возможность их установления получила своевременное подтверждение в федеральном законодательстве.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд Российской Федерации