

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»

...В некоторых случаях на свободу следует набросить покрывало, подобно тому, как закрывали иногда статуи богов.
Монтескье. О духе законов. Кн. XII. Гл. XIX

Комментировать решения органов конституционного контроля – занятие одновременно увлекательное и сомнительное. Так, комментарий предоставляет уникальную возможность «услышать» за сухими и зачастую малопонятными непосвященному фразами *полифонию*, обусловленную разнообразием взглядов профессиональных юристов. Современные специалисты по сравнительному правоведению обращают внимание на то, что полифония, присущая судебным решениям, проявляется не только в наличии особых мнений судей, но даже и в единогласных, на поверхностный взгляд, решениях, поскольку они вбирают в себя все прозвучавшие во время обсуждения дела аргументы, усиливая одни и ослабляя другие¹. Однако если комментарий пишется с прицелом на изменение решения, принятого органом конституционного контроля по конкретному делу, то такая цель представляется сомнительной, поскольку решение уже принято и вступило в силу. Поэтому комментатору следует проявить скромность и признать, что его задача – попытаться определить *post factum* концептуальные основания анализируемого решения, которые, в свою очередь, могут прояснить тенденции и наметить перспективы развития конституционного контроля.

С этой точки зрения, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 49-П/2020 от 25 декабря 2020 г.², легитимировавшее ограничение региональным нормативным правовым актом свободы передвижения граждан в период распространения коронавирусной инфекции COVID-19, привлекает к себе пристальное внимание, как минимум, по двум причинам.

* **Василий Алексеевич Токарев**, канд. юрид. наук, научный сотрудник Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Москва), докторант Университета Бордо (Франция).

¹ См.: Goltzberg S. Le droit comparé. – Paris, 2018. – P. 99.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 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» // Российская газета. – 2021. – 15 янв. (№ 6 (8357)).

Во-первых, оспариваемые заявителем положения подпункта 3 пункта 5 Постановления губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ³ рассматриваются Конституционным Судом РФ в контексте *исключительной ситуации*⁴. Она определяет особый подход судей к оценке соразмерности и конституционно-правовой допустимости ограничения свободы передвижения граждан как оперативной реакции органов власти на «беспрецедентную угрозу распространения коронавирусной инфекции».

Во-вторых, в комментируемом постановлении Конституционного Суда РФ содержится отсылка к опыту зарубежных стран, которые тоже пытаются решить проблему оптимального, т. е. соразмерного и допустимого, ограничения прав и свобод перед лицом распространения новой коронавирусной инфекции. По сути, предполагается, что дополнительную легитимность правовой позиции, занимаемой по данному вопросу отечественным органом конституционного контроля, должен придать проведенный им *сравнительный анализ*.

Рассмотрим эти особенности подробнее.

Комментируемое постановление Конституционного Суда РФ содержит в себе такие понятия, как «чрезвычайная ситуация», «сложная эпидемическая ситуация», «экстраординарная ситуация», «режим повышенной готовности», «чрезвычайные обстоятельства», «беспрецедентная угроза» и «объективная необходимость» реагирования на нее. Тем самым формируется определенный контекст, в котором оценивается конституционность положений постановления губернатора Московской области, ограничивавших свободу передвижения граждан, а именно – контекст *исключительной ситуации*. Традиция осмысления данного феномена в юридической науке обычно связывается с концепцией суверенитета К. Шмитта. В своей работе «Политическая теология» он отмечает, что именно «исключительный случай выявляет сущность государственного авторитета яснее всего. Здесь решение обособляется от правовой нормы и (сформулируем парадоксально) авторитет доказывает, что ему, чтобы создать право, нет нужды иметь право»⁵.

Разумеется, речь не идет о прямом нарушении Конституции органом власти или должностным лицом в условиях чрезвычайного положения. Скорее, происходит временное отступление от строгого следования конституционным нормам в интересах восстановления нарушенного порядка, который, в свою очередь, является обязательным условием действия конституционных норм. По словам К. Шмитта, «должен быть установлен порядок, чтобы имел смысл правопорядок», поскольку «не существует нормы, которая была бы применима к хаосу»⁶. При этом меры, принимаемые в условиях исключительной ситуации для восстано-

³ Постановление Губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2020. – 13 марта (№ 45).

⁴ Данный термин выбран по ряду причин: 1) в комментируемом постановлении Конституционный Суд РФ использует несколько близких по смыслу понятий (см. далее), родовым для которых условно выступает понятие исключительной ситуации; 2) в оспариваемом постановлении губернатора Московской области используется понятие «режим повышенной готовности», содержание которого конкретизируется федеральным законодателем применительно к распространению новой коронавирусной инфекции COVID-19 уже после того, как на территории Подмосковья начнет действовать ограничение свободы передвижения граждан; 3) на языке программистов «исключительная ситуация» означает совокупность определенных условий, возникновение которых приводит к нарушению предусмотренной последовательности выполнения в программе (ГОСТ 28397-89: Языки программирования. Термины и определения). В некотором смысле право тоже является программой.

⁵ Шмитт К. Политическая теология. – М., 2000. – С. 27.

⁶ Там же. С. 26.

ния порядка, должны оставаться в рамках юридического поля, хотя и понимаемого шире, чем в обычной, нормальной ситуации. На первый план выходят задачи сохранения общества и государства, а также поддержания целостности правовой системы, ради достижения которых можно отступить на некоторое время от буквального следования положениям Основного закона.

Складывается впечатление, что в основе комментируемого постановления Конституционного Суда РФ лежит именно такое представление о допустимости отступления органа власти или должностного лица от строгого следования правовым нормам перед лицом реальной угрозы. Последовательно опровергая возражения против самой возможности ограничения передвижения граждан на том уровне правового регулирования общественных отношений и в той форме, как это было сделано в Московской области, судьи приходят к выводу о том, что опережающий характер ограничения не может служить основанием для его признания противоправным и противоречащим положениям Конституции РФ «в конкретно-исторической ситуации». Проблема заключается в следующем: губернатор Московской области принял постановление, которым вводились 1) режим повышенной готовности для органов управления и сил областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также 2) меры по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции на территории Московской области. Он действовал в соответствии с Законом Московской области от 4 мая 2005 года № 110/2005-ОЗ «О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁷. Однако он опередил и федерального законодателя, и главу государства. Изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁸, расширившие и конкретизировавшие полномочия органов государственной власти субъектов РФ в новых условиях, были внесены 1 апреля 2020 г.⁹, т. е. спустя почти три недели после принятия губернатором Московской области постановления № 108-ПП. На следующий день Президент России издал Указ «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»¹⁰.

Признавая «опережающий характер» регулирования, осуществленного на уровне субъекта РФ, Конституционный Суд РФ в то же время подчеркивает два обстоятельства: 1) масштаб угрозы распространения новой коронавирусной инфекции; 2) короткий промежуток времени между принятием регионального и федеральных нормативных правовых актов. Действительно, если рассматривать только оспариваемые заявителем положения постановления № 108-ПП, то в первой редакции они внесены 29 марта 2020 г. – до принятия Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

⁷ Ежедневные новости. Подмоскowie. – 2005. – 14 мая (№ 87).

⁸ Российская газета. – 1994. – 24 дек. (№ 250).

⁹ Российская газета. – 2020. – 3 апр. (№ 72 (8126)).

¹⁰ Там же. Данный указ имеет непосредственное отношение к рассматриваемому здесь вопросу о концептуальных основаниях решения, принятого Конституционным Судом РФ, поскольку возлагает на высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Федерации обязанность обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения коронавирусной инфекции на территории соответствующего субъекта, в том числе установить особый порядок передвижения лиц и транспортных средств (пункт 2). Примечательно, что Конституционный Суд РФ ссылается на эти положения указа, что, однако, не препятствует ему признать правомерными действия губернатора Московской области в марте 2020 г.

акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», но после издания Указа Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней»¹¹. Более того, по мнению Конституционного Суда РФ, факт принятия соответствующих федеральных актов даже после постановления губернатора Московской области придает предусмотренному в нем порядку ограничения свободы передвижения граждан «формально-юридическую легитимацию». То есть образовавшийся в результате такого опережающего регулирования разрыв правовой ткани¹² рассматривается органом конституционного контроля как обусловленный объективными причинами, кратковременный и устранимый.

Но главное – чтобы возникновение разрыва и его устранение не выходили за пределы юридического поля. Конституционный Суд РФ подчеркивает, что губернатор Московской области, ограничивая свободу передвижения граждан, действовал «во взаимосвязи с общей системой конституционно-правового и соответствующего отраслевого регулирования» (п. 4.1). Проблема превышения полномочий, на которую указывает заявитель, переводится в плоскость оценки конституционности мер, принятых в условиях исключительной ситуации: их содержания, продолжительности действия, наличия исключений и т. д. При этом формальная сторона вопроса – имел ли губернатор право ограничить свободу передвижения в тот момент, когда он это сделал, – представляется Конституционному Суду РФ очевидной. Используя понятие оперативного (опережающего) правового регулирования и ссылаясь на свою многолетнюю практику по данному вопросу¹³, он допускает возможность реализации «в оперативном временном регулировании» нормативными актами регионального уровня «более общих федеральных правовых ориентиров, содержащихся в федеральных законах» (п. 3.2). Возникающая в подобных случаях «динамика одновременного автономного развития нормативного регулирования» на двух уровнях – федеральном и региональном – связывается Конституционным Судом РФ с экстраординарным характером ситуации, диктующей новые правила игры. Конечно, их невозможно предугадать заранее¹⁴. Тем не менее, столкнувшись с такой ситуацией, каждый из

¹¹ Российская газета. – 2020. – 27 марта (№ 66 (8120)).

¹² Председатель Конституционного Суда РФ использует в научных работах метафоры «приращение правовой ткани», «расширение пространства права», утверждая, что с этой точки зрения «Конституция (как и само право) не имеет пробелов». Следовательно, «предпринимая системное толкование» текста Основного закона, орган конституционного контроля «обогащает правовое содержание» содержащихся в нем положений, но не восполняет или преодолевает пробелы. (См. подробнее: Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика. – М., 2017. – С. 20–21.) Похожую метафору можно встретить у Э. Берка, рассуждающего о «плотной ткани обычаев и законов, часто претендующих на то, чтобы быть напоминанием о правах и свободах, а также их подтверждением» (цит. по: Rouvillois F. Libertés fondamentales. – Paris, 2016. – P. 14).

¹³ Смысл правовой позиции Конституционного Суда РФ по этому вопросу раскрывается, например, в Постановлении от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”» (см.: Российская газета. – 1997. – 1 апр. (№ 64)).

¹⁴ Поэтому в комментируемом постановлении Конституционный Суд РФ отмечает: «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 ха-

уровней государственной власти должен не просто предпринимать усилия по защите жизни и здоровья граждан. Для скорейшей, правомерной и с минимальными потерями ликвидации чрезвычайной ситуации в современном федеративном государстве требуется нечто большее – общее понимание обоими уровнями публичной власти необходимости применения соответствующих регулятивных средств.

Признав действия губернатора Московской области конституционными с формальной точки зрения, Конституционный Суд РФ признал их таковыми и с материальной точки зрения. Прежде всего, установленный постановлением № 108-ПГ запрет покидать место проживания без уважительных причин являлся, по сути, временной административно-правовой мерой. Конституционный Суд РФ, неоднократно подчеркивая *временный характер* данного ограничения свободы передвижения, прослеживает эволюцию положений постановления губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. до 30 июня 2020 г., когда подпункт 3 пункта 5 в оспариваемой редакции утратил юридическую силу. При этом отмечается, 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» (п. 4.1). Следовательно, постоянная корректировка оспариваемых положений имеет для Конституционного Суда РФ не меньшее значение при оценке допустимости и соразмерности мер ограничения свободы передвижения, чем продолжительность их реализации. Другими словами, во внимание принимаются как кратковременный характер действия ограничений, так и их модификации с учетом развития ситуации.

В качестве еще одного индикатора соразмерности ограничений права на свободу передвижения Конституционный Суд РФ использует тот факт, что в оспариваемом подпункте 3 пункта 5 постановления губернатора Московской области с самого начала предусматривались «разумные исключения» из общего правила. К ним относились, например, обращение за экстренной (неотложной) медицинской помощью и иной прямой угрозы жизни и здоровью; следование к месту (от места) осуществления деятельности (работы), не приостановленной в соответствии с постановлением; следование к ближайшему месту приобретения товаров, работ, услуг, реализация которых не ограничивалась постановлением; выгул домашних животных на расстоянии, не превышающем 100 метров от места проживания (пребывания); вынос отходов до ближайшего места их накопления. Эти и другие исключения признаны Конституционным Судом РФ не только разумными, поскольку они основаны «на рациональном понимании объективных жизненных потребностей граждан и общества» (п. 4.1), но и не содержащими в себе признаков дискриминации.

Исходя из установления вышеперечисленных признаков мер, принятых губернатором Московской области в условиях исключительной ситуации до соответствующих решений федеральной власти (временный характер действия; разумность; справедливость; равенство), Конституционный Суд РФ пришел к выводу об их соразмерности и конституционно-правовой допустимости. В его аргументации особое место занимает указание на конечную цель ограничений. Однако, прежде чем перейти к ее анализу, остановимся на второй особенности комментируемого постановления – отсылке к опыту зарубежных государств.

рактера их действия, не допуская при этом несоразмерного ограничения конституционных прав и свобод граждан» (п. 3.3).

Обращение к сравнительно-правовому анализу в целом характерно для органов конституционного контроля¹⁵. Российский Конституционный Суд не является исключением. Примечательно другое: в данном случае он предпочел акцентировать внимание не на качественной, а на количественной стороне вопроса. Цитируем п. 3.2: «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». Информация о значительном количестве стран, где из-за пандемии COVID-19 были введены меры изоляции и самоизоляции, ограничившие ряд прав и свобод, дополняется указанием на то, что ограничительные меры охватили вообще «более половины населения планеты». При этом не уточняется, в каких государствах, какими органами власти (должностными лицами) и какие меры вводились. Также не оцениваются их эффективность и последствия¹⁶.

Кроме того, за пределами сравнительно-правового анализа, на который ссылается Конституционный Суд РФ, оказывается реакция зарубежных органов конституционного контроля и судов на введение ограничительных мер. Тогда как роль судов (общей юрисдикции и специализированных) в ограничении прав и свобод, вызванном распространением коронавирусной инфекции практически по всему миру, не менее важна, чем роль органов конституционного контроля.

Достаточно отметить, что поводом к проверке конституционности положений постановления губернатора Московской области № 108-ПГ явился запрос Протвинского городского суда, рассматривавшего следующее дело. По факту нахождения гражданина П. в общественном месте города Протвино 24 апреля 2020 г. был составлен протокол об административном правонарушении (ч. 1 ст. 20.61 «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения» КоАП РФ). Протвинский городской суд, в производстве которого находится это дело, пришел к выводу о необходимости обращения с запросом в Конституционный Суд РФ «с целью исключения необоснованного привлечения граждан к административной ответственности». По сути, районный суд, приостановив производство по данному делу и вынеся соответствующее определение, действовал в рамках той парадигмы, на которую указывает в научных работах председатель Конституционного Суда РФ. Он отмечает, что практически все суды «стали звеном общего процесса контроля конституционности законов, невзирая на то обстоятельство, что данная функция формально отнесена к сфере деятельности специализированного судебного органа»¹⁷. В данном случае районный суд оказался важным звеном процесса осуществления конституционного контроля.

По мнению заявителя, положения подпункта 3 пункта 5 постановления губернатора Московской области № 108-ПГ ограничивали право граждан на свободу

¹⁵ См.: Goltzberg S. Le droit comparé. – Paris, 2018. – P. 103–104. Как утверждает бельгийский специалист по сравнительному правоведению, одними из наиболее цитируемых в мире являются решения Верховного Суда США, который, в свою очередь, редко обращается к решениям высших судов других государств. Разумеется, не последнюю роль здесь играет политика, поскольку, например, израильский Верховный Суд, по словам того же автора, часто ориентируется на судебные решения, вынесенные в США, Канаде и ФРГ, и редко – на решения судов мусульманских стран. При этом отдельные элементы правовых систем Малайзии или Пакистана могут оказаться израильскому праву ближе, чем канадское право.

¹⁶ Впрочем, следует учитывать, что за такой короткий промежуток времени сложно провести глубокий и тем более всесторонний сравнительно-правовой анализ, для которого, по той же причине, пока недостаточно эмпирических данных.

¹⁷ Зорькин В. Д. Указ. соч. С. 37.

передвижения, не соответствуя статьям 15, 17, 18, 27, 55, 71 и 72 Конституции РФ и свидетельствуя о превышении губернатором полномочий. Что касается последнего довода (превышение полномочий), то, как показала практика, его сила существенно уменьшается, когда он рассматривается в контексте исключительной ситуации и с позиций концепции оперативного правового регулирования. В отношении первого довода (нарушение основных прав и свобод) российский Конституционный Суд, как обычно, задействовал специальную методологию согласования интересов, предполагающую анализ конечных *целей* ограничения прав и свобод человека и гражданина. Какие идеи лежат в ее основе?

На наш взгляд, принципиально важным положением, «замковым камнем» в комментируемом постановлении является следующее: «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» (п. 5). Прежде всего, обеспечение справедливого баланса между индивидуальной свободой и общим благом является основным критерием, которым традиционно пользуется Конституционный Суд РФ, оценивая правомерность тех или иных ограничений. Как подчеркивает его председатель, «ограничения должны устанавливаться законодателем не произвольно, а на основе Конституции, заложенных в ней принципов справедливости, равенства и соразмерности»¹⁸. Он утверждает, что такой подход обеспечивает верховенство права, понимаемого как норма (мера) свободы человека, т.е. наиболее полное выражение формального равенства.

Вместе с тем обращение к проблематике справедливого баланса частных и общих интересов связано с наметившимся в начале 2000-х гг. изменением ценностных ориентиров Конституционного Суда РФ. На смену либеральной идеологии в ее классическом виде, которой пропитаны многие положения российской Конституции 1993 г. о правах и свободах человека и гражданина, постепенно пришла более консервативная идеология. Примером может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. № 3-П¹⁹, признающее Россию «правовым государством с социально ориентированной рыночной экономикой». Поэтому его оценка конституционности ограничения свободы передвижения, введенного губернатором Московской области в марте 2020 г., во многом определяется предварительной расстановкой приоритетов и пониманием целей такого ограничения. Как следует из п. 2 комментируемого постановления, «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».

Применяя методологию согласования интересов в пространстве права, Конституционный Суд РФ отмечает, что свобода передвижения гарантирована рядом

¹⁸ Зорькин В. Д. Указ. соч. С. 44.

¹⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона “Об акционерных обществах”, регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании “Кадет Истеблишмент” и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // Российская газета. – 2004. – 2 марта (№ 3418).

норм национального и международного права, в том числе статьей 12 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьей 2 Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Но это не означает ее абсолютного характера, поэтому реализация права на свободу передвижения «в условиях возникновения реальной общественной угрозы» обязательно предполагает проявление гражданами «разумной сдержанности» (п. 2). В свою очередь, государство правомочно временно ограничить свободу передвижения, которая, как подчеркивает Конституционный Суд РФ, в любом случае не тождественна личной свободе, не только преследуя ближайшую цель защиты жизни и здоровья граждан. Оно также ориентируется сегодня, согласно комментируемому постановлению, на две глобальные цели: «самоорганизацию общества перед возникновением общей угрозы» и «достижение социальной солидарности, основанной на взаимном доверии государства и общества». Если это действительно так, то следует согласиться с Конституционным Судом РФ в том, что обеспечение соблюдения ограничения свободы передвижения мерами юридической ответственности является «естественным элементом» механизма правового регулирования общественных отношений в современной обстановке.

Между тем если и до пандемии COVID-19 важная роль в определении значимости конституционных ценностей и их защите отводилась государству, то в новых условиях она, очевидно, возрастает, а сама конструкция публичной государственной власти усложняется. Так, признаки модификации правового регулирования, осуществляемого государством на всех уровнях, заметны уже в комментируемом постановлении. Конституционный Суд РФ отмечает, что при наличии реальной и безусловной угрозы распространения инфекционного заболевания «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» (п. 3.2). Данное утверждение касается одновременно вопроса о конституционности оперативного (опережающего) регулирования и проблемы согласования личной свободы с общим благом, понимаемым в терминах медицины, т. е. в перспективе обеспечения безопасности общества перед лицом реальной угрозы, имеющей биологическую природу. Отсюда такие выражения, как «сокращение случаев наступления смертей», «тяжелые заболевания» и т. д.

Таким образом, можно предположить, что начавшая формироваться в 2000-х гг. концепция справедливого баланса между частными интересами и общим благом, на которую ориентируется Конституционный Суд РФ, получает дальнейшее развитие под влиянием нового объективного фактора – пандемии коронавирусной инфекции COVID-19. Данный фактор имеет универсальное значение, обуславливая обращение органов конституционного контроля к сравнительно-правовому анализу оснований, пределов и последствий вводимых государствами ограничительных мер. В то же время он актуализирует традиции осмысления с позиций теории и философии права феноменов *исключительной ситуации* и *биополитики*. Последняя, как ее определял М. Фуко, представляет собой форму управления медикализованным обществом, в котором забота о здоровье и безопасности граждан выходит, по крайней мере официально, на первый план²⁰. Разумеется, как и

²⁰ См., например: Фуко М. Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью. – М., 2006. – Ч. 3. – С. 14–18, 151–160. Приведем только одну весьма показав-

любая политико-правовая форма, она требует терпеливого и беспристрастного изучения, выходящего за рамки комментария к постановлению российского Конституционного Суда.

Литература

1. Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика. – М. : Норма, 2017. – 592 с.
2. Монтескье Ш.-Л. О духе законов. – М. : Мысль, 1999. – 672 с.
3. Фуко М. Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью. – М. : Праксис, 2006. – Ч. 3. – 320 с.
4. Шмитт К. Политическая теология. – М. : КАНОН-пресс-Ц, 2000. – 336 с.
5. Goltzberg S. Le droit comparé. – Paris : P.U.F., 2018. – 128 p.
6. Rouvillois F. Libertés fondamentales. – Paris : Flammarion, 2016. – 448 p.

Vasily Alekseevich Tokarev,

Cand. Sci. (Law), Research Fellow at National Research University
Higher School of Economics (Moscow); a Doctoral Candidate
at the University of Bordeaux (France).

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”

тельную цитату: «...договор о безопасности не может быть того же типа, что и система законности, благодаря которой в былые времена государство могло сказать: “Послушайте-ка, вы будете наказаны, если сделаете вот то-то, и вы не будете наказаны, если этого не сделаете”. Государство, гарантирующее безопасность, есть государство, которое обязано вмешиваться во всех случаях, когда течение повседневной жизни нарушается каким-либо исключительным событием. И сразу же закон оказывается неприемлемым; и сразу же оказываются необходимыми упомянутые разновидности вмешательства, исключительный и незаконный характер которых отнюдь не должен выглядеть знаком произвола или избытка власти, но выглядит, напротив, знаком заботы: “Посмотрите, как мы готовы вас защищать, ведь поскольку происходит нечто чрезвычайное, мы собираемся вмешаться всеми необходимыми способами, очевидно, не учитывая эти старые привычки – законы или юриспруденцию”» (с. 46–47). В результате развивается новая модальность государственной власти, которая при этом пересекается с традиционной модальностью суверенитета, предполагающего, по К. Шмитту, возможность принятия окончательного решения в условиях исключительной ситуации.