

Комментарии к документам*

УДК 342.565.2:616.9(470.311)

В. В. Руденко**

К вопросу об ограничении прав человека актами субъектов Российской Федерации в период распространения новой коронавирусной инфекции: комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 49-П¹

Аннотация. В статье проанализирована аргументация, использованная в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 49-П. Подчеркивается ситуативный характер решения. По мнению автора, данное Постановление восполнило дефицит легитимности решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленных на ограничение прав человека. Автор акцентирует внимание на том, что ценности жизни и здоровья, и соответственно права человека, связанные с этими ценностями, рассматриваются Конституционным Судом Российской Федерации в качестве одних из ключевых ориентиров российской правовой системы.

Ключевые слова: ограничение прав; права человека; Конституция Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации; коронавирус

Вопросы ограничения прав человека в период пандемии COVID-19 активно обсуждаются как обычными гражданами отдельных государств, так и мировым научным сообществом (см., например: [1; 2; 3]). Введенные в рамках экстраординарных правовых режимов меры не всегда отвечают условиям ограничения прав человека и испытывают дефицит легитимности. Ряд государств – участников Совета Европы ввиду сложностей по соблюдению условий Европейской конвенции по правам человека, с которыми они столкнулись в период пандемии, временно отступили от данной Конвенции². Россия не пошла по пути указанных государств, вместе с тем вопрос о нелегитимном характере ограничений прав человека в период пандемии прочно вошел в повестку научных дискуссий [4; 5; 6]. В этом контексте 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»³ имеет особую актуальность.

* Продолжаем обсуждение Постановления Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П, начатое в предыдущем номере журнала.

** **Валентина Викторовна Руденко**, канд. юрид. наук, старший научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук (г. Екатеринбург).

¹ Подготовлено при поддержке Гранта РФФИ «Оптимизация социально-экономических принципов регуляции современных обществ в контексте последствий коронавирусной пандемии» (20-04-60337, рук. академик РАН В. Н. Руденко).

² Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5). Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic. Full list as of 30 April 2021. – URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354> (дата обращения: 15.06.2021).

³ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012290002> (дата обращения: 04.07.2021).

Суд признал соответствующим Конституции Российской Федерации положение 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-19) на территории Московской области»⁴, устанавливающего обязанность не покидать места проживания (пребывания), за исключением ряда случаев, что по сути ограничивает право на свободу передвижения, ограничение которого в принципе допустимо, так как оно не является абсолютным.

Проанализируем аргументацию, использованную Конституционным Судом Российской Федерации (далее – Суд) в комментируемом постановлении, исходя из условий ограничения прав, обозначенных в части 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации: наличие конституционно значимой цели, соблюдение требования пропорциональности и соразмерности ограничения, форма ограничения – федеральный закон⁵.

Подтверждая наличие конституционно значимой цели, а именно защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц, Суд апеллирует к вопросу соотношения публичных и частных интересов: «...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...» Суд исходит из того, что «жизнь человека является высшей конституционной ценностью, без которой реализация гражданских, экономических, социальных и иных прав становится во многом бессмысленна...». Более того, «принятие... конституционно допустимых и вынужденных 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...». Таким образом, взвешивая ценности жизни и здоровья граждан и право на передвижение конкретных лиц, Суд приходит к выводу о большей значимости первых и соответственно о наличии конституционно значимой цели ограничения права на свободу передвижения. При этом Суд подчеркивает, что ограничение прав и свобод гражданина допустимо «только в той мере, в какой это соответствует поставленным целям при соблюдении требований соразмерности и пропорциональности».

Аргументы Суда о наличии конституционно значимой цели ограничения права на свободу передвижения в период распространения новой коронавирусной инфекции весьма убедительны и не вызывают сомнений, однако соблюдение критерия соразмерности и пропорциональности не столь однозначно. Согласно статистическим данным, количество случаев заболевания новой коронавирусной инфекцией был гораздо ниже, чем, к примеру, в текущем месяце, но тогда органами государственной власти был использован механизм так называемого «локдауна», включающего обязанность граждан не покидать место жительства (пребывания): так, по состоянию на 20 апреля 2020 г., количество болеющих составило 5 016⁶,

⁴ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5000202005190001> (дата обращения: 04.07.2021).

⁵ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 04.07.2021).

⁶ Коронавирус в Московской области 20 апреля 2020. – URL: <https://covid.osnova.news/statru/50/20200420/> (дата обращения: 04.07.2021).

прирост заболевших за день 578 человек, в то время как 4 июля 2021 г. – соответственно 55 676 (2 696) человек⁷, но при этом на сегодняшний день ограничительные меры, связанные с обязанностью граждан не покидать место жительства (пребывания), не введены. Так или иначе, Суд не связывает критерий соразмерности и пропорциональности с численностью заболевших и приростом числа заболевших. Вопрос о том, соразмерно ли возникшим обстоятельствам введение запрета покидать место жительства (пребывания), остается «за скобками» анализируемого постановления.

Суд содержательно оценивает соразмерность самого ограничения права на свободу передвижения в сложившихся обстоятельствах, исходя из следующих критериев. Во-первых, были установлены исключения из общего правила о запрете покидать место своего проживания (пребывания). Более того, эти исключения «основаны на рациональном понимании объективных жизненных потребностей граждан и общества». Во-вторых, на федеральном уровне были предусмотрены необходимые условия для реализации запрета покидать место жительства (пребывания) (в частности, установлены нерабочие дни с сохранением 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 мер». В-третьих, «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 изменение», что «подтверждает временный экстраординарный характер введенной оспариваемым положением меры по защите прав граждан на жизнь и здоровье к территории конкретного субъекта Российской Федерации».

Наиболее острым поднимаемым в анализируемом постановлении вопросом является вопрос о форме нормативного правового акта, посредством которого ограничивается право на свободу передвижения, – ограничительные меры введены постановлением Губернатора Московской области. Конечно, ситуации, когда права человека ограничивались актами субъектов Российской Федерации, уже неоднократно возникали ранее и получили детальную оценку в научной литературе (см., например: [7]), но ситуация осложнилась отсутствием необходимого правового регулирования на федеральном уровне и обстоятельствами, наступление которых не было отражено в федеральном законодательстве.

Показательно, что в п. 2 анализируемого постановления Суд указывает, что «выбор правовых средств, направленных на защиту жизни и здоровья граждан в целях предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, 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». Далее в этом же пункте, говоря об ограничительных мерах, затрагивающих право на свободу передвижения, в качестве субъекта, устанавливающего ограничения, указан не законодатель, а «государство». Более того, в п. 4 Постановления Суд распространяет принципы ограничения прав человека, вытекающие из ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, на подзаконные нормативные акты.

В качестве аргументации по вопросу о допустимости ограничения права на свободу передвижения в условиях распространения новой коронавирусной инфекции постановлением губернатора Московской области Судом использованы

⁷ Коронавирус COVID-19 в Московской области сегодня. – URL: <https://covid.osnova.news/covid-in-russia/50/> (дата обращения: 04.07.2021).

два основным аргумента: 1) Губернатор Московской области действовал в пределах разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках защиты прав человека и осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацией их последствий, отнесенных Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; 2) опережающий характер акта Губернатора Московской области при отсутствии необходимого регулирования на федеральном уровне обусловлен экстраординарностью ситуации, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции.

Представляется, что использование данных двух аргументов одновременно не совсем логично. С одной стороны, анализируя положения Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», действовавших на момент введения в Московской области режима повышенной опасности, Суд приходит к выводу о том, что действия Губернатора Московской области отвечали тому разграничению полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренному перечисленными законами. Регулирование, которое осуществлено федеральным законодателем в последующем, а именно в Федеральном законе от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»⁸, носит лишь конкретизирующий и расширяющий характер в части разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 3.2 Постановления). С другой стороны, раскрывая второй аргумент в п. 3.3 Постановления, Суд указывает, что «выбор 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 имеет характер мер по ограничению иных прав, то применительно к российской правовой системе – к дискреции федерального законодателя» и органы государственной власти субъектов Российской Федерации были вынуждены действовать в отсутствие «правового регулирования, адекватного по своему содержанию и предусмотренным мерам чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни и здоровья граждан».

Вместе с тем выбор органами государственной власти субъектов Российской Федерации в условиях распространения новой коронавирусной инфекции среди множества других режимов, предусмотренных действовавшим законодательством (пандемия, карантин, чрезвычайная ситуация и др.), далеко не очевиден. И тем более не очевидны основания включения в режим повышенной опасности, введенного на уровне субъекта Российской Федерации, мер, предусматривающих ограничения прав человека. Недостаточность и пробельность правового регулирования по данным вопросам была устранена частично с принятием Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» и Указа Президента Российской Федерации от

⁸ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004010072> (дата обращения: 05.07.2021).

2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»⁹. Обозначенным законом были внесены изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»: понятие чрезвычайной ситуации дополнено случаями распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих; органам государственной власти предоставлено право устанавливать обязательные для исполнения правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Обозначенный выше Указ Президента Российской Федерации возлагает на высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) обязанность, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения коронавирусной инфекции в субъекте Российской Федерации, обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных мер и иных мероприятий, в том числе установить особый порядок передвижения на существующей территории лиц и транспортных средств.

Еще один момент, на который хотелось бы обратить внимание в комментируемом постановлении, – это моделирование Судом ситуации, в которой бы органы государственной власти субъектов Российской Федерации бездействовали в отсутствие необходимого правового регулирования. По мнению Суда, «отсутствие правового регулирования... 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 игнорированию в силу сугубо формальной интерпретации конституционного принципа верховенства закона». Далее Суд взвешивает ценности защиты жизни и здоровья и ценности сохранения обычного правового режима реализации иных прав и свобод, делая вывод о превалировании первых. Действительно, действия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в экстраординарной ситуации, сложившейся в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, заслуживают высокой положительной оценки, но сложившаяся ситуация порождает несколько серьезных вопросов. По сути, в данной ситуации речь идет о бездействии федерального законодателя. Бездействие федерального законодателя в экстраординарных условиях представляется весьма опасным явлением. Подобного рода бездействие может свидетельствовать о серьезных конституционных проблемах [8, с. 522]. По справедливому замечанию Д. Бейли, интерпретации, основанные на законодательном бездействии, могут быть глубоко ошибочны, но в то же время следует учитывать, что бездействие формирует часть контекста, в котором принимается конкретное решение [9, с. 251]. Расширение полномочий субъектов Российской Федерации, произошедшее в результате бездействия федерального законодателя, следует рассматривать не как тенденцию к децентрализации, а как «перекладывание» решения актуальных вопросов на субъекты Российской Федерации в экстраординарной ситуации, вызванной распространением новой коронавирусной инфекции.

Постановка Судом вопроса о балансе ценностей жизни и здоровья и ценности сохранения «обычного правового режима реализации иных прав и свобод» поднимает на поверхность, как представляется, ключевой вопрос о трансформации роли прав человека в правовых системах современных государств под воздей-

⁹ Российская газета. – 2020. – 3 апр.

ствием вызова современности – пандемии COVID-19. По сути, Суд констатирует, что обычных механизмов реализации прав человека в условиях экстраординарной ситуации, вызванной распространением новой коронавирусной инфекции, оказалось недостаточно, но других механизмов действующим законодательством предусмотрено не было.

В комментируемом постановлении можно найти как негативные, так и позитивные моменты. Нельзя не отметить ситуативный характер решения. Данное Постановление, по сути, восполнило дефицит легитимности решений региональных властей. Обнадёживает то, что ценности жизни и здоровья, а значит, и права человека, связанные с этими ценностями, рассматриваются Судом в качестве одних из ключевых ориентиров российской правовой системы. Для научного сообщества комментируемое постановление отражает векторы дальнейших исследований в области прав человека. Пандемия COVID-19 стала серьезным испытанием для концепта прав человека, она обострила вопрос о месте прав человека как ценности в правовых системах современных государств, в том числе и в России. Нарушение порядка ограничения прав человека может, с одной стороны, свидетельствовать об обесценивании прав человека, но, с другой стороны, права человека могут рассматриваться как средство для выявления слабостей правовой системы и ориентиром для их исправления [2].

Литература

1. Omerdić D. Legal Aspects of the Restriction of Human Rights and Freedoms during the Covid-19 Crisis // Atlantic Initiative. – 2020. – No. 2. – P. 2–6.
2. Sauders J. Covid-19 and Key Human Rights Principles in Practice: State Obligations and Business' Responsibilities in Responding to the Pandemic : Oxfam Discussion Paper // Oxfam Policy & Practice. – 2020. – 07 Aug. – URL: <https://policy-practice.oxfam.org/resources/covid-19-and-key-human-rights-principles-in-practice-state-obligations-and-busi-621037/> (дата обращения: 15.06.2021).
3. Lyons A., Davis M., Kjaerum M. COVID-19 and Human Rights. – Taylor and Francis, 2021. – 348 p.
4. Дорошенко Е. Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 12. – С. 48–56. – DOI 10.17803/1994-1471.2020.121.12.048-056.
5. Васяев А. А. Ограничение прав человека в России в период пандемии вируса COVID-19 // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 7. – С. 156–161.
6. Попов М., Самыгин П. С., Самыгин С. И. К дискуссии об ограничении прав и свобод человека в условиях пандемии // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2020. – № 4. – С. 143–147. – DOI 10.23672/SAE.2020.2020.61568.
7. Черепанов В. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решений // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 46–52.
8. Tribe L. Toward a Syntax of the Unsaid: Construing the Sounds of Congressional and Constitutional Silence // Indiana Law Journal. – 1982. – Vol. 57, No. 4. – P. 515–534.
9. Bailey D. Interpreting Parliamentary Inaction // The Cambridge Law Journal. – 2020. – No. 79. – P. 245–259. – DOI 10.1017/S0008197320000276.

Valentina Viktorovna Rudenko,

Cand. Sci. (Law), Senior Researcher, Institute of Philosophy and Law,
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Yekaterinburg)

**On the Issue of Human Rights Restrictions by Acts of the Constituent Entities
of the Russian Federation during the Spread of a New Coronavirus Infection:
Comment to the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation
of 25 December 2020 No. 49-P**

Abstract. The article analyzes the argumentation used in the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 25 December 25, 2020 No. 49-P. It emphasizes the situational nature of this document. In the author's opinion, this Resolution made up for the lack of legitimacy of decisions of the state authorities of the constituent entities of the Russian Federation aimed at human rights restrictions. The author focuses on the fact that the values of life and health, and, accordingly, human rights associated with these values, are considered by the Constitutional Court of the Russian Federation as one of the core benchmarks of the Russian legal system.

Keywords: restriction of rights; human rights; the Constitution of the Russian Federation; the Constitutional Court of the Russian Federation; COVID-19

Acknowledgements: the reported study was funded by RFBR, project number 20-04-60337.