

**A.V. Kuz'min, N.N. Groshkov**

## **ON CREATING A SYSTEM OF LEGAL REGULATION OF EMERGENCY PREPAREDNESS**

**Andrey Kuz'min** – Head of the Department of Civil Law Disciplines, State Institute of Economics, Finance, Law and Technologies, PhD in Law, Associate Professor, Gatchina; **e-mail: ak78rus@gmail.com**.

**Nikolay Groshkov** – Education and Methodology Specialist, Education and Methodology Department, State Institute of Economics, Finance, Law and Technologies, Gatchina; **e-mail: nikolai.11.2014@yandex.ru**.

*The article examines problematic issues of creating a system of legal regulation with regard to social relationships in the spread of coronavirus disease. It focuses on the importance of this management system for regulatory response to new extraordinary and non-standard challenges of the modern economic, public and political life. The authors draw conclusions on systemacy of sources of law which regulates public relations in this field. They also highlight logistical, legal and political grounds of the need for edict rulemaking at the initial period of creating an Emergency Preparednes Institution.*

**Keywords:** source of law; legal regime; emergency situation; coronavirus; COVID-19; coronavirus infection; emergency preparedness.

**А.В. Кузьмин, Н.Н. Грошков**

## **ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ИСТОЧНИКОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕЖИМА ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ К ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ**

**Андрей Владимирович Кузьмин** – зав. кафедрой гражданско-правовых дисциплин, Государственный институт, экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, доцент, г. Гатчина; **e-mail: ak78rus@gmail.com**.

**Николай Николаевич Грошков** – специалист по учебно-методической работе учебно-методического отдела, Государственный институт, экономики, финансов, права и технологий, г. Гатчина; **e-mail: nikolai.11.2014@yandex.ru**.

*В статье рассматриваются проблемы формирования системы правового регулирования общественных отношений в условиях распространения новой коронавирусной инфекции и значение данной системы регулирования для нормативного ответа на новые неординарные и нестандартные вызовы современной экономической и общественно-политической жизни. Авторами сформулированы выводы о системности источников права, регулирующих общественные отношения в данной сфере, а также определены логистические, юридические и политические основания целесообразности «указного» нормотворчества в начальный период формирования института повышенной готовности к чрезвычайным ситуациям.*

**Ключевые слова:** источник права; правовой режим; чрезвычайная ситуация; корона-вирус; COVID-19; коронавирусная инфекция; режим повышенной готовности.

В условиях любых общественно-политических реалий право как социальный регулятор нуждается в постоянном обновлении. Это обусловлено необходимостью

формировать ответ в соответствии с вызовами времени и своевременно реагировать на изменения в общественных отношениях. При этом очевидно, что подобного ро-

да изменения могут быть вызваны как естественным последовательным эволюционным ходом развития экономики, общества и государства, так и экстраординарными событиями и явлениями, способными изменить стандартный общественно-политический и социально-экономический уклады. К сожалению, далеко не все подобного рода изменения имеют позитивный и перспективный характер и нередко могут быть сопряжены с угрозой жизни, здоровью или имуществу личности, общества или государства.

В 2020 г. таким событием стала объявленная 11 марта Всемирной организацией здравоохранения пандемия новой коронавирусной инфекции. Для российского права это стало настоящим испытанием: в условиях стремительного роста заболеваемости и неизученности медико-биологических факторов риска, органам государственной власти необходимо было выполнить сразу несколько задач:

а) воспрепятствовать дальнейшему распространению коронавирусной инфекции COVID-19;

б) минимизировать экономические потери;

в) предотвратить увеличение числа жертв инфекции;

г) осуществить правовое обеспечение осуществляемых изменений.

В результате решения указанных задач был принят целый ряд норм посредством как в рамках издания новых нормативных правовых актов, так и внесения дополнений и изменений в действующие. Результатом этого стало появление в отечественной правовой системе правового режима – режима повышенной готовности. Этот режим в настоящее время представляет серьезный интерес для изучения в силу специфики его формирования. Во-первых, это короткий срок, детерминированный сложившимися обстоятельствами для формирования концепции правового регулирования нового института и реализации правотворческих процедур, а во-вторых, это формирование системы институционального оперативного регулирования в условиях наличия свершившегося юридического факта и созда-

ние эффективного механизма его (режима) реализации. В-третьих, представляет интерес и содержательный аспект регулирования, поскольку восприятие его в качестве юридического факта-состояния предполагает возникновение, изменение или прекращение целого спектра правоотношений, как публично-правовых, так и частноправовых (прежде всего, договорных).

К сожалению, в процессе формирования института режима повышенной готовности законодателю не удалось избежать возникновения правовых лагун и коллизий. Если рассматривать причину этого более глобально, то очевидно, что данный режим является наименее зрелым среди остальных чрезвычайных правовых режимов. Это обусловлено отсутствием практики введения такого режима до пандемии коронавируса и, как следствие, наличием правового вакуума в этой области. Сейчас органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления постепенно его заполняют, однако до уровня совершенства ещё довольно далеко, т.к. уже принятые акты привязаны лишь к одному источнику чрезвычайной ситуации – пандемии инфекционного заболевания, и имеются серьезные пробелы, не позволяющие рассмотреть режим повышенной готовности как целостный правовой институт.

В рамках настоящей статьи представляется актуальным рассмотреть проблемы формирования системы правового регулирования общественных отношений в условиях распространения новой коронавирусной инфекции и значение данной системы регулирования для нормативного ответа на новые неординарные и нестандартные вызовы современной экономической и общественно-политической жизни.

Рассматривая в данном контексте созданную систему правового регулирования, необходимо отметить, прежде всего, её нормативную многоуровневость. За несколько месяцев органам государственной власти удалось принять значительное количество нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения

в условиях режима повышенной готовности. Отдельным остаётся вопрос целесообразности введения в действие такого числа новых нормативных правовых актов, которые оформляли новый правовой режим. Более разумной и быстрой мерой было бы введение «мягкого» чрезвычайного положения с аналогичными ограничениями, которые опирались бы на уже сформированную законодательную базу в этой области. Представляется, что пандемия коронавирусной инфекции является чрезвычайной ситуацией (а не её угрозой), поэтому основание для введения чрезвычайного положения было. Вместо этого, она была объявлена уникальным прецедентом, который почему-то невозможно урегулировать существующими правовыми актами. Отметим, правда, что такая нелогичность действий свойственна не только российскому, но и зарубежному законодателю [6].

Тем не менее, в настоящий момент система правового регулирования режима повышенной готовности соответствует общей системе формально-юридических источников права и может быть представлена следующим образом.

На первом, высшем уровне источников права находится Конституция РФ – нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой. Прямое отношение к рассматриваемому институту имеет ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающая ограничение прав и свобод человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Кроме того, заслуживают внимания положения ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, закрепляющие статус Президента РФ как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Это положение при дальнейшем изложении выступит основанием реализации возможностей Президента РФ при реагировании на экстраординарные ситуации, требующие оперативного (а возможно, и опережающего законотворческую формализованность)

нормативного регулирования.

На втором уровне правового регулирования исследуемого института располагаются федеральные законы. Основной теоретической проблемой здесь, как представляется, выступает безусловный приоритет публично-правового регулирования над частно-правовыми диспозитивными правилами. В результате этого реализуется ретроактивное воздействие норм публичного права (законов и подзаконных актов) на индивидуальное (договорное) правовое регулирование, что в конечном итоге вносит изменения (зачастую весьма существенные) в содержание договорных правоотношений.

Очевидно, что законодатель, подстраховываясь на предмет возможных споров относительно приоритета в случае конкуренции (конфликта, коллизии) правил публичного и частного права, сформулировал приоритет публичных норм путём указания их в нормативном правовом акте частноправового характера. Так, здесь можно привести в качестве примера Гражданский кодекс РФ, в частности, нормы о прекращении обязательства на основании акта органа государственной власти или органа местного самоуправления (ст. 417 ГК РФ) и невозможности исполнения обязательств в связи с непреодолимой силой (ст. 401 ГК РФ).

Не меньшую, а в силу вышеприведенного обоснования, и большую значимость имеет Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», чётко регламентирующий полномочия Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ, органов государственной власти субъектов РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также права и обязанности граждан в этой сфере. Именно этот нормативный правовой акт выступает основным источником права уровня федеральных законов, регулирующим рассматриваемую сферу отношений.

Поскольку в условиях коронавирусной инфекции была необходима корректировка отдельных положений на время

действия подобных чрезвычайных обстоятельств, представляется важным обратить внимание на федеральные законы, принятые именно в связи с данным обстоятельством.

Прежде всего, необходимо привести в качестве примера Федеральный закон от 01.04.2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации». Им изменялись нормы Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Среди них стоит отметить те, которые адаптировали законодательство к применению в сложившихся обстоятельствах:

а) общий термин «катастрофы» заменен на «распространение заболевания, представляющего опасность для окружающих»;

б) полномочия Правительства РФ (ст. 10) дополнены принятием решения о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории РФ либо на её части и установлением обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации;

в) полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления дополнены возможностью устанавливать при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации правил поведения для исполнения гражданами и организациями.

Федеральным законом от 01.04.2020 г. № 98-ФЗ, упомянутым выше, в отечественное законодательство вводился институт «режим повышенной готовности». Такой нормативный объём следует оценивать как крайне недостаточный: законодатель прибег лишь к упоминанию наличия режима повышенной готовности, предоставив органам государственной власти субъектов РФ право наполнять его властными предписаниями. В законе даже не было выработано определение понятия «режим повышенной готовности». Ч. 6 ст. 4 Федерального закона от 21.12.1994 г.

№ 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» содержит лишь один существенный признак – наличие угрозы возникновения чрезвычайной ситуации. При этом ни понятие угрозы, ни критерии оценки определены не были. В правовой доктрине более всего развито лишь уголовно-правовое понимание угрозы. МЧС России трактует близкое к этому понятие угрозы от чрезвычайной ситуации как «состояние, при котором создаётся опасность для населения, его имущество и иных видов собственности и окружающей природной среды в зоне чрезвычайной ситуации» [9]. Данное определение могло бы достаточно органично вписаться в действующее законодательство РФ, если не наличие одного условия – наличие всех существенных признаков в области, где ЧС уже произошла, исключает состояние угрозы.

По нашему мнению, понятие угрозы в контексте рассмотрения чрезвычайных правовых режимов достаточно конструктивно раскрыл В.Б. Рушайло. Под угрозой он понимает «возможность причинения ущерба государственному суверенитету, конституционному строю, территориальной целостности, общественной безопасности, нормальному функционированию государственных и общественных институтов, жизни и здоровью населения страны» [8, с. 51].

Особую группу федеральных законов составляют законы, скорректированные на основе ответа на системный запрос законодателю о подведении положениями ФЗ-98 уже сложившихся общественных отношений под определенную регламентную основу.

Так, новая редакция ст. 52.1 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» предоставила Правительству Российской Федерации право устанавливать «особенности отмены, замены либо переноса проводимого организацией исполнительских искусств или музеем зрелищного мероприятия, в том числе в части порядка и сроков возмещения стоимости билетов,

абонементов и экскурсионных путевок на проводимые организациями исполнительских искусств или музеями зрелищные мероприятия» [1].

Изменения в Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» устанавливают, что «Порядок и условия возврата туристам и (или) иным заказчикам уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм из денежных средств фонда персональной ответственности туроператора устанавливаются Правительством Российской Федерации». При этом в случае принятия Правительством решения об ограничении въезда туристов в соответствующую страну «при расторжении договора о реализации туристского продукта до начала путешествия туристу и (или) иному заказчику возвращается денежная сумма, равная общей цене туристского продукта, а после начала путешествия – часть указанной общей цены в размере, пропорциональном стоимости не оказанных туристу услуг» [2].

Третьим уровнем правового регулирования в данной сфере выступают подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня. Традиционно в данную категорию включаются Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ и нормативные акты федеральных органов исполнительной власти.

Прежде всего, сюда можно отнести Указы Президента от 25.03.2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней», от 02.04.2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» и от 28.04.2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». В рамках данных указов нерабочими объявлялись периоды с 30 марта по 3 апреля 2020 г., с 4 по 30 апреля 2020 г., с 6 по 8 мая 2020 г. Органы государственной вла-

сти субъектов РФ обязаны были обеспечить введение дополнительных ограничительных мер.

С самого момента утверждения указов у правоприменителя возник ряд принципиальных вопросов, связанных с толкованием, в частности, вопрос применения к вышеперечисленным периодам норм гражданского права о выходных и нерабочих праздничных днях. Верховный Суд РФ дал пояснения на этот счёт в Обзоре по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утверждённом Президиумом ВС РФ 21 апреля 2020 г. (далее – Обзор судебной практики № 1) и Обзоре № 2, утверждённом 30 апреля 2020 г. (далее – Обзор судебной практики № 2). В ответе на вопрос 5 отмечается, что данные нерабочие дни «относятся к числу мер, установленных в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), и не могут считаться нерабочими днями в смысле, придаваемом этому понятию ГК РФ, под которым понимаются выходные и нерабочие дни, предусмотренные статьями 111, 112 Трудового кодекса Российской Федерации.

Иное означало бы приостановление исполнения всех без исключения гражданских обязательств в течение длительного периода и существенное ограничение гражданского оборота в целом, что не соответствует целям названных указов Президента Российской Федерации» [4].

Таким образом, в отечественном праве сформировался новый вид темпоральных единиц – нерабочие дни, на которые не распространяются действующие нормы о выходных и нерабочих праздничных днях. Как представляется, их логично было бы именовать санитарно-эпидемиологическими. В связи с тем, что именно Верховный Суд РФ дал такие разъяснения, сам по себе возникает вопрос об обязательности следования им, отсылающий

нас к проблеме признания судебной практики как источника права в Российской Федерации.

Анализ содержания данных правовых актов породил сомнения в целесообразности введения отдельных положений.

Во-первых, п. 2 Указа Президента РФ от 02.04.2020 г. № 239 предписывал высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий. Данная норма представляется запоздалой, т.к. режим повышенной готовности, а вместе с ним и ограничительные меры, были введены во всех субъектах РФ в период с 27 января по 20 марта 2020 г. Более того, изменения в федеральное законодательство, касающиеся законодательной институционализации режима повышенной готовности возникли 1 апреля 2020 г., а Конституция РФ даёт возможность ограничения прав и свобод в таких ситуациях только на основании федерального закона, а не подзаконного акта. Поэтому, на первый взгляд, возникают сомнения в легальности положений п.п. 1–3 данного Указа.

Во-вторых, п. 2 Указа Президента РФ от 28.04.2020 г. № 294 определил сроки осуществления мер высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия, предусмотренных Указом от 02.04.2020 г. № 239 – с 1 по 11 мая 2020 г. Данная норма, как представляется, также претендует на свою запоздалость и, ко всему прочему, нелогичность, т.к. остаётся непонятной причина определения именно такого срока. Во-первых, он не совпадает со сроком нерабочих дней (6–8 мая). Во-вторых, можно лишь предполагать, что это максимальная продолжительность инкубационного периода коронавирусной инфекции, которая была взята для того, чтобы оценить результаты введения ограничений в текущей форме. Однако подобных разъяснений не было сделано, следовательно, мотивация разработ-

чиков текста проекта Указа Президента РФ остаётся неразгаданной. Помимо всего прочего, представляется необъяснимой (но не нелогичной!) постановка конечной даты – 11 мая 2020 г., в силу неясности того, что должно произойти после этого срока – должны ли эти меры быть отменены или продлены.

Вышесказанное свидетельствует, что, несмотря на общественно полезную цель данных указов, они не внесли в систему правового регулирования правоотношений при чрезвычайных ситуациях стройности и последовательности. Однако в данном «указном» правовом регулировании присутствовали и логистическое, и юридическое, и политическое основания.

Логистические основания выражались в необходимости применения срочных и неотложных мер, направленных на оперативное воздействие на источники распространения коронавирусной инфекции. Причём крайне важно было устранить элементы нормотворческой инертности коллегиального органа (как Парламента, так и Правительства). И именно поэтому субъектом преодоления такой инертности выступил Президент РФ как субъект государственно-властной деятельности, обладающий наибольшим объемом полномочий, наибольшим объемом легитимности и имеющий практические возможности по оперативному реагированию на вызовы, возникающие в связи с исследуемыми обстоятельствами.

Юридическим основанием выступил предусмотренный ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, статус Президента как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина.

Политическим основанием выступила готовность Президента РФ взять на себя ответственность перед избирательным корпусом и в целом перед гражданами России, за обеспечение их безопасности. И в этой связи именно Президент, определяя основы государственно-правовой политики, принимал принципиально важные решения, осуществляя выбор наиболее приемлемого варианта.

Наибольшую активность при формировании системы правового регулирова-

ния режима повышенной готовности продемонстрировало Правительство РФ, которое издало целый ряд нормативных правовых актов, детализирующих правовое регулирование в условиях режима повышенной готовности.

Так, ФЗ-98 предоставил право Правительству Российской Федерации устанавливать особенности применения «неустойки (штрафа, пени), иных финансовых санкций, а также других мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договорам участия в долевом строительстве, установленных законодательством о долевом строительстве» [3]. Во исполнение данного положения, Правительство Российской Федерации издало Постановление от 2 апреля 2020 г. № 423, устанавливающее правило, позволяющее подзаконным нормативным правовым актом устанавливать норму гражданского законодательства, фактически имеющую силу закона и корректирующее обязательство, которое сторона договора добровольно, действуя на основе автономии воли, взяло на себя.

Ст. 18 ФЗ-98 было закреплено, что до 1 января 2021 г. Правительство Российской Федерации вправе устанавливать особенности начисления и уплаты штрафных санкций в случае просрочки или недоплаты по обязательствам по оплате услуг энергоснабжения. Во исполнение данной нормы, Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 02.04.2020 г. № 424 «Об особенностях предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов». Оно вводит временный мораторий (до 1 января 2021 г.) на начисление неустойки (штрафа, пени) по договорам о газоснабжении, электроэнергетике, теплоснабжении, водоснабжении и водоотведении, договорам управления многоквартирными домами за несвоевременное и (или) не полностью исполненное обязательство по оплате коммунальных ресурсов или внесения платы за жилое помещение.

Также в качестве примера можно привести Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении

Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации», определяющее права и обязанности граждан и организаций в случае введения режима повышенной готовности, а также Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуаций в результате распространения новой коронавирусной инфекции». В соответствии с данным актом, организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в отраслях экономики, указанных в упомянутом перечне, имеют право на отсрочку уплаты арендной платы.

Наличие большого числа актов федеральных органов исполнительной власти (учитывая хотя и коллегиальный статус таких органов, но их управленческое единичие) является наглядным примером преодоления нормотворческой инертности. Среди данной группы источников права можно отметить:

1. Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 14.03.2020 г. № 398 «О деятельности организаций, находящихся в ведении Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации»

Дополняя уже введенные ограничения в рамках режима повышенной готовности, приказ предусматривал принятие следующих мер в сфере образования:

- а) усиление мер в организациях по проведению санитарно-противоэпидемических и профилактических мероприятий;
- б) рекомендация к переводу работников на удаленный режим работы и др.

2. Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 10.06.2020 г. № 720 «О деятельности отдельных организаций, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации в условиях улучшения

санитарно-эпидемиологической обстановки на территории РФ».

В рамках частичного снятия ограничений летом 2020 г. приказ возобновление допуска посетителей в особо охраняемые природные территории, музеи и выставки, проведения культурно-просветительских и иных массовых мероприятий с участием граждан и посещение обучающимися дошкольных образовательных учреждений.

3. Методические рекомендации Роспотребнадзора РФ по организации работы предприятий в условиях сохранения рисков распространения COVID-19 от 20.04.2020 г. № 02/7376-2020-24.

Они содержат большое число предписаний, касающихся перевода сотрудников на дистанционную форму работ, временного отстранения работников старше 65 лет, прекращения проведения любых массовых мероприятий и т.д.

Четвёртый уровень источников права – законодательство субъектов РФ. Здесь, прежде всего, имеются в виду акты высших должностных лиц и высших органов исполнительной власти РФ, введившие режим повышенной готовности и меры по противодействию распространению коронавирусной инфекции (например, Постановление Правительства Ленинградской области от 13.03.2020 г. № 117; Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 г. № 121; Указ Губернатора Псковской области от 15.03.2020 г. № 30-УГ; Указ Губернатора города Севастополя от 17.03.2020 г. № 14-УГ и др.). В целом, они предусматривают введение примерно одинакового комплекса мер:

а) временное приостановление деятельности:

- ресторанов, кафе, столовых, буфетов, баров, закусочных и иных предприятий общественного питания, за исключением обслуживания на вынос и дистанционных способов продажи товаров с доставкой на дом;

- объектов розничной торговли, за исключением аптек и аптечных пунктов, объектов розничной торговли, реализующих продовольственные товары и др.;

- СПА-салонов, соляриев, бань, саун и иных объектов, в которых оказываются

подобные услуги, предусматривающие очное присутствие гражданина;

- образовательных учреждений в очной форме в профессиональных образовательных организациях, организациях дополнительного профессионального образования;

б) запрет проведения театрально-зрелищных, культурно-просветительских, зрелищно-развлекательных, спортивных и других массовых мероприятий.

Данные ограничения напрямую воздействуют на динамику гражданского оборота, т.к. на время действия режима повышенной готовности прекращается в значительной части розничная купля-продажа и создаётся препятствие для возникновения подобных правоотношений, изменяются правоотношения по оказанию образовательных услуг.

С появлением в правовом поле режима повышенной готовности возникли научные дискуссии о правовых основаниях его введения органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, А.М. Коновалов, исследуя законность введения режима повышенной готовности и сопряжённых с ним ограничений, пришёл к выводу, что «во время принятия соответствующих решений правовых оснований для этого органов государственной власти субъектов не имелось» [7, с. 32]. Данный тезис имеет подтверждение: уполномоченные органы власти всех субъектов РФ ввели режим повышенной готовности, а вместе с ним и ограничительные меры в период с 27 января по 20 марта 2020 г., до того момента, когда он появился в федеральном законодательстве.

В.Е. Усанов рассматривал законность режима повышенной готовности в контексте процесса распространения норм публичного права на частноправовую сферу и заключил, что ограничением свободы передвижения «государство не только вторглось в сферу частного интереса общества (произошла экспансия публичного права в частное право), но и нарушило конституционные права и свободы граждан» [10, с. 140].

Доказывает он это на примере акта



регионального уровня – Указа Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности», обязывавшим граждан не покидать места проживания (пребывания) за исключением установленных случаев (обращение за экстренной медицинской помощью, следование к месту осуществления деятельности (в т.ч. работы)) в нарушение ст. 55 Конституции РФ и ст. 1 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Тем самым, был затронут вопрос иерархии тех правовых актов, которыми могут быть введены ограничения прав и свобод. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ограничение прав и свобод может быть осуществлено федеральным законом. И только с 1 апреля 2020 г. в Федеральном законе от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» появился режим повышенной готовности, в результате чего введение ограничительных мер получило надлежащее правовое основание. Поэтому, ограничение прав и свобод человека и гражданина в рамках режима повышенной готовности не противоречит Конституции РФ, по крайней мере, с 1 апреля 2020 г. То есть, очевидно, что органы власти федерального уровня, даже исходя из благих намерений предотвратить распространение COVID-19, пошли наперекор действующей процедуре ограничения прав и свобод и предоставили право оперативного введения исследуемого режима субъектам РФ, что является, как представляется, не совсем обоснованным. С этим в той или иной степени соглашается ряд учёных [11]. Это предполагает, что субъекты РФ могут вводить такие ограничения, если на то есть основания, предусмотренные федеральным законодательством.

Акты органов местного самоуправления являются следующим элементом в анализируемой системе источников права. Несмотря на то, что новых правил поведения для субъектов права они не созда-

ют, но имеют значение для правоприменения в данной сфере регулирования правоотношений.

В качестве примера следует привести Постановление Администрации Гатчинского муниципального района от 17.03.2020 г. № 764 «О мерах по реализации мер профилактики и контроля за распространением коронавирусной инфекции на территории Гатчинского муниципального района». Основа его содержания состоит в дублировании норм региональных правовых актов (в частности, постановления Правительства Ленинградской области от 13.03.2020 г. № 117) о реализации мероприятий, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции:

а) обеспечение отмены театральнотрелищных, культурно-просветительских, зрелищно-развлекательных, спортивных и других массовых мероприятий до отмены запрета;

б) внесение изменений в календарный план физкультурно-оздоровительных и спортивно-массовых мероприятий, а также районных и общегородских культурных мероприятий Гатчинского муниципального района и МО «Город Гатчина» на 2020 г.

Уровень корпоративного (локального) правового регулирования исследуемой сферы отношений также представлен целым рядом актов, носящих нормативно-индивидуальный характер. В частности, распоряжение ОАО «РЖД» от 18.03.2020 г. № 595/р «О некоторых документах по вопросу предупреждения завоза и распространения новой коронавирусной инфекции в ОАО «РЖД»». Меры, предусмотренные этим актом, не отличались оригинальностью и запрещали коллективные массовые мероприятия, обеспечения самоизоляции работников, вернувшихся из стран с неблагоприятной эпидемиологической ситуацией и т.д.

В связи с вышеизложенным, необходимым является рассмотрение возникших издержек введения режима повышенной готовности, чтобы определить целесообразность его создания и место в правовой системе РФ.

Подводя итог исследованию проблемы правового регулирования противодействия экстраординарным ситуациям, следует отметить, что необходимость введения мер по борьбе с коронавирусами их полезность не оспаривается ни авторами данной статьи, ни в целом в правовой доктрине, однако важно обеспечить в сложившихся обстоятельствах соблюдение конституционных норм. Эту позицию наиболее ёмко изложили А.В. Виссаров и Т.Л. Нефедова: «Определение границ допустимого ограничения основных прав и свобод в силу содержащейся в Конституции отсылки к федеральному закону относится к полномочиям только федерального законодателя, однако и он не свободен в своих решениях. Соответствие этих границ установленным Конституцией критериям может быть предметом судебной проверки, причем такие ограничения должны быть соразмерны конституционным целям ограничений и соответствовать характеру и природе отношений государства и гражданина» [5, с. 28].

Таким образом, на основании изложенного в рамках настоящей статьи представляется логичным сделать следующие выводы.

В настоящий момент основное бремя регулирования ложится на два уровня источников права – уровень федеральных подзаконных нормативных правовых актов и уровень законодательства субъектов РФ. Причём нормы, издаваемые данными субъектами нормотворчества, содержат как рядовые ограничения деятельности субъектов права, так и положения, корректирующие заключённые кредитные договоры, договоры аренды и т.п. путём введения дополнительных условий, ориентированных на специфику текущей пандемии. Представляется, что попытки законодателя придать «коронавирусному» и «посткоронавирусному» законодательству ретроактивный эффект и направить его на договорные (частноправовые в чистом виде!) правоотношения, нарушает принцип правовой определенности и снижает уровень доверия к правовой системе, что, в итоге, снижает тот минимум объём долгосрочных обязательств, на которые

стороны договора уже не всегда могут рискнуть пойти. К сожалению, законодатель не уделил необходимого внимания дополнению федерального законодательства, допустив, тем самым, серьёзную ошибку. Инициатива региональных органов власти во введении режима повышенной готовности и ограничении прав и свобод человека и гражданина без опоры на федеральное законодательство, как представляется, является нарушением ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, допускающей ограничение прав и свобод только на основании федерального закона. Это создаёт неприятный прецедент для властной вертикали населения, который может быть неверно истолкован.

Создание особой системы правового регулирования режима повышенной готовности представляется достаточно трудозатратным как в технико-юридическом плане (правотворческие издержки), так и в содержательном. Так, наименьший объём усилий заняло бы объявление чрезвычайного положения, которое уже имеет нормативный правовой фундамент и предусматривает введение комплекса ограничительных мер, допускаемых Конституцией РФ. Вместо этого, органы государственной власти разработали несколько десятков принципиально новых правовых актов, затратив большой объём временных и материальных ресурсов, инициировав в научных кругах дискуссии о легальности и легитимности введения таких ограничений и увеличив нагрузку на суды. Именно в данных условиях был выбран наиболее оптимальный вариант формирования системы правового регулирования на начальном этапе – «указное» нормотворчество. В дальнейшем же система источников права в данной сфере приобрела традиционный для отечественной правовой системы вид.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Закон Российской Федерации от 09.10.1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102018866](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102018866) (дата

обращения: 15.02.2021).

2. Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102044374> (дата обращения: 15.02.2021).

3. Федеральный закон от 01.04.2020 г. № 98-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 14. Ст. 2028.

4. Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 апреля 2020 г.) // Верховный Суд Российской Федерации [сайт]. URL: <https://www.vsrif.ru/files/28856/> (дата обращения: 09.02.2021).

5. *Виссаров А.В., Нефедова Т.Л.* Порядок и особенности ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях действия особых правовых режимов // Марийский юридический вестник. 2016. № 4 (19). С. 27–30.

6. *Ермолаева Н.* Швеция изменила законы для введения карантина // Российская газета. 2021. 11 января. URL:

<https://rg.ru/2021/01/11/shveciia-izmenila-zakony-dlia-vvedeniia-karantina.html> (дата обращения: 20.01.2021).

7. *Коновалов А.М.* Законно ли введены режим повышенной готовности и последовавшие за ним ограничения прав и свобод на территориях субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 32–34.

8. *Рушайло В.Б.* Административно-правовые режимы. М.: Щит-М, 2000. 264 с.

9. Угроза от чрезвычайной ситуации (угроза ЧС) // Термины МЧС России: [сайт]. URL: <https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/o-ministerstve/terminy-mchs-rossii/term/343> (дата обращения: 09.02.2021).

10. *Усанов В.Е.* Экспансия публично-го права в сферу частных интересов // Государство и право. 2020. № 9. С. 136–141.

11. *Шпаковский Ю.Г., Олейник В.В., Суворов И.А.* Правовое регулирование ограничений прав и свобод населения при чрезвычайных ситуациях в период действия особых государственно-правовых режимов // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2014. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-ogranicheniy-prav-i-svobod-naseleniya-pri-chrezvychaynyh-situatsiyah-v-period-deystviya-osobyh-gosudarstvenno> (дата обращения: 09.02.2021).