

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС,
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ

Шевченко Анастасия Руслановна

магистр

ВГУЮ (РПА Минюста России),

РФ, г. Москва

E-mail: nastyalshh@yandex.ru

THE LEGAL NATURE OF ADVANCED PREPAREDNESS

Anastasia Shevchenko

Master of the All-Russian State University of Justice

(RLA of the Ministry of Justice of Russia),

Russia, Moscow

АННОТАЦИЯ

В статье дается определение и раскрываются основные черты режима повышенной готовности, раскрываются особенности данного режима, действующего в период распространения коронавирусной инфекции (Covid-19) на территории Российской Федерации.

ABSTRACT

The article provides a definition and reveals the main features of the high alert regime, reveals the features of this regime, which operates during the period of the spread of coronavirus infection (Covid-19) in the territory of the Russian Federation.

Ключевые слова: коронавирус, режим повышенной готовности, повышенная готовность.

Keywords: coronavirus, advanced preparedness

2020 год в России и мире ознаменовался стремительным ростом заболевания «коронавирусная инфекция (Covid-19)». Пандемия затронула не только экономический и социальный аспекты жизни людей, но и повлияла на деятельность законодателя и правоприменителя, так было принято большое количество новых нормативно-правовых и подзаконных актов.

Государство было вынуждено в срочном порядке предпринять необходимые меры для того, чтобы обезопасить граждан в частности и страну в целом. Помимо разного рода мероприятий, таких как перевод сотрудников на удаленный режим работы, введение ограничений, связанных с пересечением воздушной и наземной границы Российской Федерации, принятие решений о введении нерабочих дней для организаций, за исключением тех предприятий, чья работа не может быть приостановлена, и иных мер, государством было принято решение о введении так называемого «режима повышенной

готовности», который был введен почти в одно и то же время на территории многих субъектов России. Главным последствием которого был запрет на изменение места проживания граждан, который не распространялся на отдельные категории граждан, также была существенно ограничена экономическая деятельность предпринимателей.

Понятие «режим повышенной готовности» закреплен в Федеральном законе № 68-ФЗ от 21 декабря 1994 г. (ред. от 23.06.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ) [1], который устанавливает, что органы управления и силы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций функционируют в режиме повышенной готовности при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации. В соответствии с положениями ст. 1 Федерального закона от

21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в редакции, существующей на момент начала распространения коронавирусной инфекции) «чрезвычайная ситуация представляет собой обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей» [1]. Несмотря на то, что в данной статье не упоминается распространение заболевания в качестве разновидности чрезвычайной ситуации (которое будет внесено в качестве изменения в данную норму Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. N 98-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" [6]), можно сделать вывод о том, что пандемия коронавирусной инфекции уже нанесла ущерб жизни и здоровью людей, повлекла серьезные человеческие жертвы, существенно нарушила условия жизнедеятельности людей и повлияла на экономическую сторону функционирования государства. Соответственно, здесь нельзя рассматривать «угрозу возникновения чрезвычайной ситуации», так как ущерб уже был нанесен, и нынешняя эпидемиологическая ситуация скорее свидетельствует о наличии чрезвычайной ситуации, в связи с чем введение режима повышенной готовности не является достаточным.

Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" (далее – Федеральный Закон от 1 апреля 2020 г. N 98-ФЗ [6]) наделил органы исполнительной власти широкими полномочиями в рамках введения такого режима на территории отдельных субъектов Российской Федерации, а также закрепил за ними право принимать решения о целесообразности введения тех или иных ограничительных мероприятий. Данный закон регулирует большое количество правоотношений, в частности закон затрагивает вопросы права арендаторов, налоговые вопросы, проверки индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, государственных закупок. Однако самый важный аспект данного нормативно-правового акта – предоставление федеральным исполнительным органам, а также исполнительным органам субъектов Российской Федерации права принимать решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории всей страны, на территории субъекта или на определенной территории. Правительство теперь имеет право изменять и ограничивать действия граждан в такой обстановке. Например, правительство вправе объявить мораторий на возбуждение дел о банкротстве, а также отложить голосование на выборах и референдумах.

Закон закрепил за правительством ведущую роль в чрезвычайных ситуациях, предоставив ему право на принятие решений о необходимости введения

ограничений. С одной стороны, это позволяет оперативно реагировать на стремительно изменяющуюся эпидемиологическую обстановку в конкретном регионе, с другой стороны – закон, по сути, не устанавливает каких-либо конкретных критериев, ограничивающих полномочия правительства. Важным остается вопрос легитимности передачи таких серьезных полномочий исполнительным органам власти, ограничивающих конституционные права граждан России. Режим повышенной готовности предполагает не только наложение ограничений на конституционное право свободы передвижения путем внесения обязанности соблюдать самоизоляцию, еще один новый институт права, а также введение пропускной системы и комендантского часа на отдельных территориях страны, но и ограничивает деятельность предприятий, контролирует работу бизнеса.

Анализируя подобного рода ограничения, необходимо отметить, что право на свободу передвижения – одно из главных прав человека и закреплено в Конституции Российской Федерации [2], при этом свобода экономической деятельности является одной из основ конституционного строя страны.

Следует подчеркнуть, что Российская Федерация, закрепив статус демократического и правового государства, где права и свободы человека обладают наивысшей ценностью, предусмотрела в основном законе страны возможность ограничения таких прав при наличии строго определенных обстоятельств. Тем не менее, необходимо подчеркнуть, что такие ограничения не могут вводиться произвольно, а только на основании федерального или федерального конституционного закона, преследуя при этом такие цели, как защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, а также поддержание безопасности государства.

Как отмечают в литературе введенные во время пандемии ограничения, преследующие цель остановки распространения коронавирусной инфекции как таковые сами по себе не являются незаконными [3]. Однако принцип верховенства права требует от законодателя введение каких бы то не было ограничений в строгом соответствии с законодательством. Именно последний критерий был неоднократно нарушен в период действия Федерального закона от 1 апреля 2020 г. N 98-ФЗ.

Например, во исполнение норм права, закрепленных ст. 27 Конституции РФ в стране действует Закон №5242-1 от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [4]. В ст. 8 данного акта закреплен строго определенный перечень случаев, при существовании которых право на передвижение может быть ограничено. Закон относит, в частности, следующее: ограничения на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности.

В то же время, законом, который регулирует введение различных ограничений в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний, являлся Федеральный закон от 30 марта 1999 г. №52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" [5], закрепляющий введение в таких случаях специального режима – карантина, который введен не был.

Вместо введения режима карантина органы исполнительной власти приняли решение о введении на своих территориях режима повышенной готовности. Законность таких действий хотелось бы продемонстрировать на примере одного из большого количества аналогичных региональных нормативно-правовых актов, а именно Постановления Правительства Брянской области №106-п от 17 марта 2020 г. [7].

Пункт 1 данного акта устанавливает, что режим повышенной готовности вводится с момента вступления постановления в силу, а именно с 18 марта 2020 г., на всей территории Брянской области [7].

Как уже было отмечено ранее чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия. В то же время изменения, которые позволили бы признать обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, в качестве чрезвычайной ситуации были внесены в статью на основании ст. 2 Федерального

закона от 1 апреля 2020 г. N 98-ФЗ [6]. Однако, критически важным моментом является тот факт, что согласно ст. 21 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. N 98-ФЗ, данный акт вступил в силу в день его официального опубликования и обратной силы не имел.

Таким образом, до момента внесения изменений в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ распространение коронавирусной инфекции, представляющей опасность для окружающих, не могла быть признана основанием для введения ограничительных мероприятий путем установления режима повышенной готовности.

Подводя итог вышеизложенному, можно выделить следующее: точное определение понятия режима повышенной готовности не закреплено в нормативно-правовых актах, что усложняет процесс его анализа и вызывает широкие дискуссии среди исследователей и правоведов. Однако большинство из них уже сходится во мнении, что легитимность данного режима именно в рамках нынешней эпидемиологической ситуации является спорным моментом, а ограничения, вводимые в рамках такого режима прямо противоречат Конституции РФ. Возможно, в дальнейшем законодатель уточнит спорные моменты и восполнит пробелы. Однако в связи со спецификой данного вопроса по окончании пандемии такая необходимость может полностью отпасть, что передаст право на доктринальное толкование исключительно в кругах правоведов и исследователей.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // Российская газета". 1994. 24 декабря.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 22.09.2021)
3. 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. N 7. С. 32.
4. Закон РФ от 25 июня 1993 г. N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" // Российская газета. 1993. 10 августа.
5. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения". Российская газета. 1999. 6 апреля.
6. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. N 98-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" // Российская газета. 2020. 3 апреля.
7. Постановление Правительства Брянской области №106-п от 17 марта 2020 г. "О введении режима повышенной готовности на территории Брянской области" [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/> (дата обращения 22.09.2021).