Совершенствование механизмов правового регулирования, применяющихся в Российской Федерации в условиях возникновения экстраординарных ситуаций

Т. В. Вербицкая

*Уральский федеральный университет
Екатеринбург, Россия*

Аннотация

Статья посвящена исследованию специальных режимов, которые применяются в случаях возникновения обстоятельств, подобных распространению пандемии COVID-19, с точки зрения эффективности средств правового регулирования, применяемых в условиях устранения чрезвычайных ситуаций. Установлено, что для борьбы с распространением COVID-19 был разработан новый режим повышенной готовности, который не имел аналогов в российской правовой системе, что является основанием для решения вопроса о необходимости совершенствования специальных норм, действующих в экстраординарных ситуациях. Осуществляется исследование поправок, которые были внесены в действующее законодательство в связи с борьбой с коронавирусом для определения соотношения режимов повышенной готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Исходя из изучения работ ученых и нововведений в области правового регулирования данной сферы общественных отношений сформулированы предложения о внесении изменений в действующее законодательство, посвященное установлению специальных режимов.

Ключевые слова

пандемия, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия, правовое регулирование, специальные режимы, угрозы национальной безопасности

Для цитирования

Вербицкая Т. В. Совершенствование механизмов правового регулирования, применяющихся в Российской Федерации в условиях возникновения экстраординарных ситуаций // Юридическая наука и практика. 2020. Т. 16, № 2. С. 41–47. DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-2-41-47

Improving the Legal Mechanisms Applicable in Russian Federation in Extraordinary Conditions

T. V. Verbitskaia

*Ural Federal University
Ekaterinburg, Russian Federation*

Abstract

The article is devoted to study of special regimes, applied within emergence of circumstances similar to the spread of the COVID-19 pandemic from the point of view of effectiveness of legal regulation used in extraordinary situations. It was established that in order to combat the spread of COVID-19, a new regime of high-alert having no analogues in the Russian legal system was developed, which is the basis for deciding on the need to improve special rules to apply in extraordinary situations. A study of the amendments that have been made to the current legislation in connection with the fight against Coronavirus permit to determine the ratio of high-alert and emergency response situations. Based on a study of the work of scientists and amendments to legal regulation in researched sphere, the author formulated proposals to the current legislation on the establishment of special regimes.

Keywords

pandemic, ensuring sanitary and epidemiological well-being, legal regulation, special regimes, threats to national security

For citation

Verbitskaia T. V. Improving the Legal Mechanisms Applicable in Russian Federation in Extraordinary Conditions. *Juridical Science and Practice*, 2020, vol. 16, no. 2, p. 41–47. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-2-41-47

Масштабы и скорость распространения по всему земному шару COVID-19, большое число заболевших и умерших обусловили квалификацию этого бедствия ВОЗ в качестве пандемии. Пандемия COVID-19 также явилась угрозой жизни и здоровью российского народа. Кроме того, данная ситуация, которая была основанием для введения в действие главой государства специального режима обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, служит предпосылкой для анализа норм, применяющихся в условиях экстраординарных явлений природного или техногенного характера. В рамках возникновения ситуации, угрожающей национальной безопасности России, требуется принятие мер оперативного реагирования, что и было осуществлено Президентом Российской Федерации. Однако ни один из законодательно установленных в России специальных режимов, включая военное и чрезвычайное положение, применен не был. Глава государства предпочел введение в действие специального режима *suí generis* на основании Указа Президента России. Соответственно возникает вопрос о том, какие правовые нормы необходимы в условиях экстраординарных ситуаций, с тем чтобы при сложной обстановке глава государства мог применять инструменты, позволяющие оперативно учитывать характер и степень опасности возникающей ситуации, минимизировать и устранять ее последствия, не разрабатывая специально к конкретной ситуации средства правового регулирования.

Следует отметить, что вопрос совершенствования имеющихся инструментов специальных режимов, вводимых в экстраординарных ситуациях, в России поднимался исследователями неоднократно. Е. В. Астафьева [1. С. 81], С. М. Зырянов [2. С. 73] стремятся сформулировать определение специальных правовых режимов, осуществить их классификацию. О. В. Зиборовым [3. С. 64], Э. К. Утяшовым [4. С. 39], И. В. Фадеевой [5. С. 60], В. В. Ковалевым [6. С. 124], В. И. Мусиенко [7. С. 125], Б. Чойжоованчиг [8. С. 70] определяют особенности военного положения и чрезвычайного положения как специальных правовых режимов, в том числе в их соотношении. А. О. Антропова [9. С. 17], Н. Быкова [10. С. 61], Д. В. Зюкин [11. С. 75] изучают специфику мер, принимаемых в условиях борьбы с коронавирусом в разных сферах жизнедеятельности населения. Тем не менее отсутствует комплексное исследование, в котором была бы предложена разработка инструментов специальных режимов таким образом, чтобы было достигнуто единообразие в правовом регулировании и правоприменительной практике. В итоге в условиях пандемии был применен не имевший аналогов в действующем российском законодательстве режим повышенной готовности.

В чем специфика специального режима борьбы с пандемией коронавируса, введенного в России главой государства?

Во-первых, масштабность бедствия, которое послужило юридическим фактом для принятия специальных мер, – распространение инфекции охватило территории 50 % и более субъектов Российской Федерации. При этом распространение COVID-19 было квалифицировано как чрезвычайная ситуация.

Во-вторых, не был применен ни один из специальных режимов, установленных в действующем законодательстве в отношении эпидемий (включая чрезвычайное положение¹, меры

¹ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения² и ликвидации чрезвычайных ситуаций³). Вместо этого был введен специальный режим повышенной готовности для ликвидации указанной чрезвычайной ситуации⁴. При этом принято решение о введении отдельных ограничений конституционных прав граждан на свободу передвижения, на труд, на осуществление предпринимательской деятельности в сочетании с мерами, направленными на исключение распространения инфекции посредством массового скопления населения на определенных территориях и объектах, включая применение специальных защитных мер, патрулирование, наложение штрафов на нарушителей режима. В качестве акта, который послужил основанием для введения в действие указанного режима, был принят вышеприведенный Указ Президента России, посвященный мерам по борьбе с COVID-19.

Следует отметить, что 01.04.2020 в Федеральный закон 1994 г. № 68-ФЗ, посвященный защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, внесены изменения⁵, которые, однако, не были применены на практике в полном объеме.

Так, данными поправками введен режим повышенной готовности, определение которого не было отражено в Федеральном законе № 68-ФЗ; при этом анализ формулировок позволяет понять, что режим повышенной готовности и режим предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций не совпадают. Но в силу отсутствия определения данного нового режима повышенной готовности установить его отличия от режима предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций не представляется возможным. При этом, исходя из Указа Президента РФ от 02.04.2020 № 239, посвященного борьбе с распространением COVID-19, можно установить, что режим повышенной готовности был введен для преодоления пандемии коронавируса, которая как раз и определена в качестве чрезвычайной ситуации. Поэтому в соответствии с данными нормами в их взаимосвязи можно прийти к выводу о том, что в условиях пандемии, распространения заболеваний, вирусных инфекций, когда утверждение Указа Президента РФ Советом Федерации о введении чрезвычайного положения не представляется возможным из-за угрозы жизни и здоровью большого числа людей, вводится режим повышенной готовности, необходимый для принятия экстренных мер защиты санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В случае возникновения иных бедствий природного или техногенного характера вводится режим предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Далее, ст. 10 Федерального закона № 68-ФЗ от 1 апреля 2020 г., посвященная полномочиям Правительства РФ в условиях чрезвычайных ситуаций, также была дополнена п.п. а.1) и а.2), устанавливающими, что Правительство России принимает решение о введении режима повышенной готовности или режима предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории России в целом или на отдельных территориях и определяет правила поведения граждан и организаций в таких условиях. При этом *de facto* режим повышенной готовности для борьбы с COVID-19 был введен Указом Президента Российской Федерации. Кроме того, в ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 68-ФЗ, посвященную компетенции также 1 апреля 2020 г. был введен п. ф), в соответствии с которым главы субъектов России уполномочены принимать дополнительные правила поведения для граждан и организаций при вве-

² Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

³ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁴ Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 02.04.2020 (дата обращения 10.04.2020).

⁵ Изменения, внесенные Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ, вступили в силу со дня его официального опубликования // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 01.04.2020 (дата обращения 09.04.2020).

дении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации с учетом обстановки в субъекте России. Фактически же, в условиях распространения пандемии коронавируса, главы регионов наделены главой государства полномочиями не только принимать дополнительные меры, но и принимать решения о том, на какой срок нужно вводить ограничения прав граждан на свободу передвижения, а также объем таких ограничений. Так, например, в Свердловской области ограничения были введены до 1 июня⁶; парикмахерские, организации связи, оказания бытовых услуг стали работать с 13 апреля⁷; однако вопрос о снятии конкретных ограничений решается с учетом санитарно-эпидемиологической обстановки. Представляется целесообразным в условиях чрезвычайных обстоятельств, предопределяющих характер принимаемых мер для их предотвращения и ликвидации, наделение глав субъектов России полномочиями по определению совокупности и сроков введения специальных правил для граждан, исходя из характера протекания экстраординарных ситуаций на территории субъекта России (не только дополнительных мер).

Следует также отметить, что Указ главы государства от 02.04.2020 № 239 посвящен мерам по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации, он принят на основе Федерального закона 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Как следствие, возникает вопрос о том, когда правовые средства, используемые для борьбы с эпидемиями, эпизоотиями представляют собой режим повышенной готовности, вводимый на основании Федерального закона 1994 г. № 68-ФЗ, а когда принимаемые меры относятся к инструментам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации, реализуемые в соответствии с Федеральным законом 1999 г. № 52-ФЗ.

Данные отличия положений законодательства и правоприменительной практики свидетельствуют о том, что нововведенный режим повышенной готовности не явился эффективным инструментом, который позволил бы главе государства оперативно принять необходимые меры.

Более того, указанные несовпадения положений законодательства о мерах по борьбе с чрезвычайными ситуациями и правоприменительной практики могут послужить основанием для введения в действие единой системы специальных режимов в соответствии с принципами, которые являются исходными началами для использования инструментов данных режимов.

К числу таких принципов можно отнести: учет характера и степени опасности возникающей ситуации; оперативность и достаточность, не чрезмерность принимаемых мер; единообразие и системность в правовом регулировании.

Исходя из указанных принципов можно выделить два вида угроз национальной безопасности в качестве юридических фактов для введения одного из специальных режимов: военные и невоенные угрозы. В рамках предотвращения и преодоления военных угроз, сопряженных с применением силы или угрозы силой против России, применяется режим военного положения⁸. Для устранения угроз невоенного характера в качестве ситуаций, способных

⁶ Указ губернатора Свердловской области от 3 апреля 2020 г. № 158-УГ «О внесении изменений в Указ Губернатора Свердловской области от 18.03.2020 № 100-УГ “О введении на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)”» // Рос. газета. 03.04.2020. URL: <https://rg.ru/2020/04/03/sverdlovsk-ukaz158-reg-dok.html> (дата обращения 11.04.2020).

⁷ Указ губернатора Свердловской области от 10 апреля 2020 г. № 175-УГ «О внесении изменений в Указ Губернатора Свердловской области от 18.03.2020 № 100-УГ “О введении на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)”» // Рос. газета. 10.04.2020. URL: <https://rg.ru/2020/04/10/sverdlovsk-ukaz175-reg-dok.html> (дата обращения 12.04.2020).

⁸ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

нанести ущерб жизни и здоровью российского народа или привести к невозможности нормальной жизнедеятельности населения на определенных территориях, можно предложить выделить три вида специальных режимов.

- Режим контртеррористической операции, вводимой для недопущения и пресечения терактов в соответствии с Федеральным законом о противодействии терроризму⁹.

- Режим повышенной готовности, применяемый по всей России или отдельных территориях в случае возникновения пандемии, эпидемии, эпизоотии для сохранения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в соответствии с Федеральным законом 1999 г. № 52-ФЗ. Данный режим приводится в действие на срок от 30 дней (по всей России) или 60 дней (на отдельных территориях) на основании Указа Президента России, принимаемого по итогам совещания Совета Безопасности России и содержащего в себе перечень правил поведения граждан и организаций в условиях распространения заболевания. В соответствии с данным Указом Президента России главы субъектов России, исходя из характера и степени опасности ситуации на территории субъекта России, принимают указы о сроках и перечне мер, действующих в их регионах. При этом акты глав регионов принимаются по итогам совещания специальных комиссий с участием руководителя Управления Министерства по делам ГО и ЧС и Росздравнадзора по соответствующему субъекту Российской Федерации.

- Режим предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, вводимый для реализации Федерального закона № 68-ФЗ Постановлением Правительства России, принятом на основании заключения Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, для устранения аварий, катастроф, пожаров, имеющих большие площади возгорания, и содержащий специальные правила поведения граждан и организаций. В соответствии с данным Постановлением Правительства России и по результатам работы специальной комиссии, главы субъектов России принимают акты, которые содержат дополнительные правила поведения граждан и организаций и дополнительный перечень защитных мер с учетом характера и степени опасности ситуации, складывающейся на их территории.

Для обеспечения единообразия в правоприменительной практике представляется целесообразным регулирование всех трех видов режимов, направленных на предотвращение угроз национальной безопасности невоенного характера в рамках единого Федерального закона «О защите населения и территорий в условиях экстраординарных ситуаций».

Таким образом, масштабное и трудноконтролируемое распространение COVID-19, приведшее к характеристике данной ситуации в качестве пандемии, обусловило значимость решения вопроса о мерах, которые применяются для ликвидации подобных ситуаций в России. Установлено, что существующие режимы военного и чрезвычайного положения необходимо дополнить инструментами, которые глава государства может также оперативно применять с учетом характера и степени опасности ситуации. Для этого представляется целесообразным принять федеральный закон «О защите населения и территорий в условиях экстраординарных ситуаций», в котором содержалось бы определение экстраординарной ситуации в качестве обстановки, складывающейся в масштабах всей страны или на территории нескольких субъектов Российской Федерации, угрожающей жизни и здоровью людей и препятствующей нормальной жизнедеятельности населения. В качестве мер, направленных на ликвидацию указанной ситуации, можно предложить установить «комендантский час», временные ограничения посещения отдельных мест и недопуск на определенные объекты, выдачу специальных средств защиты для нахождения на установленных территориях. В этом федеральном законе целесообразно отразить три вида режима экстраординарной ситуации: контртеррористическая операция (для недопущения и устранения терактов), режим повышенной готовности (для борьбы с пандемиями, эпидемиями, эпизоотиями), режим предупреждения и ликви-

⁹ Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

дации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (для устранения аварий, катастроф природного и техногенного характера). При этом специальный режим для ликвидации экстраординарной ситуации может вводиться в рамках Российской Федерации в целом (на срок до 30 дней) и на территориях отдельных субъектов России (до 60 дней).

Список литературы

1. Астафьева Е. В. Понятие специального режима ограничения прав и свобод граждан // Вестник Оренбург. гос. ун-та. 2008. № 3 (84). С. 79–82.
2. Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 72–81.
3. Зиборов О. В. Военное положение: вопросы методологии исследования административно-правового режима // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 63–65.
4. Утяшов Э. К. Принципы права и правовые режимы на примере правового режима военного положения // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 4. С. 38–50.
5. Фадеева И. В. Особенности функционирования органов государственной власти в условиях режима военного положения // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 22 (64). С. 59–62.
6. Ковалев В. В. Права и обязанности человека и гражданина в условиях чрезвычайного и военного положения // Современная научная мысль. 2013. № 3. С. 123–128.
7. Мусиенко В. И. Сущность чрезвычайного положения, обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения // Актуальные проблемы современной науки. 2009. № 4 (48). С. 124–128.
8. Чойжоованчиг Б. Институт чрезвычайного положения в международном праве // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 69–73.
9. Антропова А. О. Влияние коронавируса (COVID-19) на международный туризм // Вестник научных конференций. 2020. № 2-2 (54). С. 16–18.
10. Быкова Н. Антикризисное управление // Стандарты и качество. 2020. № 4. С. 60–64.
11. Зюкин Д. В. COVID-19 или рестарт экономики // Наука и практика регионов. 2020. № 1 (18). С. 74–80.

References

1. Astafyeva E. V. The concept of a special regime for restricting the rights and freedoms of citizens. *Bulletin of the Orenburg State University*, 2008, no. 3 (84), p. 79–82. (in Russ.)
2. Zyrianov S. M. Extraordinary (special) administrative law regimes: concept and rationale for their application. *Journal of Russian Law*, 2016, no. 4 (232), p. 72–81. (in Russ.)
3. Ziborov O. V. Martial law: questions of methodology of administrative law regime research. *Administrative law and process*, 2015, no. 5, p. 63–65. (in Russ.)
4. Utyashov E. K. Principles of law and legal regimes on the example of martial law. *Law science: history and modernity*, 2016, no. 4, p. 38–50. (in Russ.)
5. Fadeeva I. V. Features of public authorities functioning in martial law conditions. *Problems of modern science and education*, 2016, no. 22 (64), p. 59–62. (in Russ.)
6. Kovalev V. V. Human and citizen's rights and obligations in state of emergency and martial law. *Modern Scientific Thought*, 2013, no. 3, p. 123–128. (in Russ.)
7. Musienko V. I. Essence of state of emergency, circumstances and the procedure for its introducing. *Actual problems of modern science*, 2009, no. 4 (48), p. 124–128. (in Russ.)
8. Chojojanovanchig B. State of Emergency in International Law. *Administrative Law and Process*, 2013, no. 12, p. 69–73. (in Russ.)
9. Antropova A. O. Influence of coronavirus (COVID-19) on international tourism. *Bulletin of scientific conferences*, 2020, no. 2-2 (54), p. 16–18. (in Russ.)

10. **Bykova N.** Antikrizisnoe upravlenie [Crisis management], *Standards and quality*, 2020, no. 4, p. 60–64. (in Russ.)
11. **Zyukin D. V.** COVID-19 or restart of the economy. *Science and practice of regions*, 2020, no. 1 (18), p. 74–80. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию

Received
20.04.2020

Сведения об авторе / Information about the Author

Вербицкая Татьяна Владимировна, юрист, магистр по направлению «Международные отношения», преподаватель, Уральский федеральный университет (Екатеринбург, Россия)

Tatiana V. Verbitskaia, Lawyer, Master in International Relations, Professor, Ural Federal University (Ekaterinburg, Russian Federation)

aquitania-17@yandex.com
ORCID 0000-0002-0405-2735
SPIN 5780-6273