

УДК 342.76

ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДОРОВЬЯ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19 (ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

В. Ю. ЛУКЬЯНОВА¹⁾

¹⁾Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
ул. Большая Черемушkinsкая, 34, 117218, г. Москва, Россия

Распространение коронавирусной инфекции (Covid-19), признанное Всемирной организацией здравоохранения пандемией, обусловило принятие в России беспрецедентных по масштабу мер правового характера, направленных на преодоление негативных последствий этого явления. К таким относятся в том числе меры, направленные на минимизацию влияния пандемии коронавирусной инфекции на общественное здоровье. В Российской Федерации они принимаются в рамках специального правового режима – режима повышенной готовности. Целью исследования является выявление возможностей права как регулятора общественных отношений в области охраны здоровья в условиях пандемии коронавирусной инфекции с целью их учета в будущем при возникновении подобных кризисных ситуаций. Для достижения поставленной цели решены следующие задачи: проведен анализ динамики правотворчества органов государственной власти Российской Федерации в период пандемии; исследованы меры, предпринимаемые в целях обеспечения охраны общественного здоровья в условиях распространения Covid-19, в том числе введенные в рамках режима повышенной готовности, связанные с ограничением некоторых конституционных прав граждан. Представлены результаты исследования состояния и динамики российского правотворчества в период пандемии коронавируса, оказавшей заметное влияние на правовую систему российского государства. Исследуется правовая природа режима повышенной готовности как основного инструмента, используемого российским государством для минимизации негативных последствий пандемии Covid-19, включая вопросы охраны общественного здоровья. Анализируется проблема допустимости ограничения отдельных конституционных прав граждан при введении режима повышенной готовности. По результатам исследования формулируются предложения по совершенствованию законодательства о правовом режиме повышенной готовности и об охране общественного здоровья.

Ключевые слова: коронавирусная инфекция (Covid-19); охрана общественного здоровья; чрезвычайный правовой режим; режим повышенной готовности; режим чрезвычайного положения; правовой мониторинг; право на жизнь; свобода передвижения; трудовые права граждан.

PROTECTION OF PUBLIC HEALTH IN THE CONTEXT OF THE SPREAD OF CORONAVIRUS INFECTION COVID-19 (EXPERIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION)

V. Yu. LUKYANOVA^a

^aInstitute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bolshaya Cheryomushkinskaya Street, Moscow 117218, Russia

The spread of coronavirus infection (Covid-19), recognised by the World Health Organisation as a pandemic, has led to the adoption of unprecedented legal measures in Russia aimed at overcoming the negative consequences of the pandemic. Such measures include, among others, measures aimed at minimising the impact of the coronavirus pandemic on public

Образец цитирования:

Лукьянова В.Ю. Охрана общественного здоровья в условиях распространения коронавирусной инфекции Covid-19 (опыт Российской Федерации). *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2021;1:36–48.

For citation:

Lukyanova VYu. Protection of public health in the context of the spread of coronavirus infection Covid-19 (experience of the Russian Federation). *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2021;1:36–48. Russian.

Автор:

Влада Юрьевна Лукьянова – кандидат философских наук; заведующий лабораторией правового мониторинга и социологии права.

Author:

Vlada Yu. Lukyanova, PhD (philosophy); head of the laboratory of legal monitoring and sociology of law.
vlada.lukyanova@rambler.ru

health. In the Russian Federation, such measures are taken under a special legal regime – a high-alert regime. The aim of the study is to identify the capabilities of law as a regulator of social relations in the field of public health in the conditions of the pandemic coronavirus infection for the future such crises. To achieve it following tasks were solved: the analysis of the dynamics of law-making bodies of state power of the Russian Federation in the period of the pandemic was held, the measures taken to ensure public health in terms of the spread of Covid-19, including those imposed in the framework of the mode of increased readiness measures limit the constitutional rights of citizens were examined. The article presents the results of a study of the state and dynamics of Russian law-making during the coronavirus pandemic, which had a significant impact on the legal system of the Russian state. The article examines the legal nature of the high-alert regime as the main tool used by the Russian state to minimise the negative consequences of the Covid-19 pandemic, including public health issues. The article analyses the problem of the permissibility of restricting certain constitutional rights of citizens when introducing a high-alert regime. Based on the results of the study, proposals are formulated for improving the legislation on the legal regime of high readiness and on the protection of public health.

Keywords: coronavirus infection (Covid-19); public health protection; emergency legal regime; high-alert regime; state of emergency; legal monitoring; right to life; freedom of movement; labour rights of citizens.

Во все исторические периоды при распространении инфекционных заболеваний возникала огромная опасность для общественного здоровья. Достаточно вспомнить эпидемию чумы в XIV в., когда за три года – с 1348 по 1351 г. – Западная Европа потеряла около 30 % населения, пандемию «испанки» 1918 г., унесшую жизни почти 2 % населения земного шара, и многие другие. Современный этап жизни человечества – не исключение. Весь последний год проходит под знаком становления «новой нормальности», обусловленной распространением коронавирусной инфекции Covid-19, которой на конец января 2021 г. охвачено 1,3 % населения Земли¹.

Пандемия Covid-19 стала вызовом, с которым столкнулись практически все страны мира, своеобразным тестом, позволяющим им (странам) оценить эффективность своих систем государственного управления. Российская Федерация, как и иные страны – члены Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), проходит это «тестирование» достаточно успешно, о чем свидетельствуют, например, данные Коммуникационного центра Правительства Российской Федерации², а также статистические данные, отражающие динамику распространения заболевания в разных странах мира³ (представлены в таблице).

**Эпидемиологическая ситуация в некоторых странах мира
(по состоянию на 28 января 2021 г.)**

**Epidemiological situation in some countries of the world
(as of 28 January 2021)**

Государство	Заболеваемость (подтвержденные случаи)	Заболеваемость, рассчитанная на 1000 чел. населения	Количество выздоровевших	Количество летальных исходов
Российская Федерация	3 777 672	25,7	3 202 483	71 076
Республика Беларусь	239 482	25,5	224 925	1668
Республика Казахстан	228 692	12,2	198 504	3035
Республика Армения	166 232	56,2	155 404	3052
Кыргызская Республика	84 175	12,9	80 330	1405
США	25 439 418	76,8	10 173 805	425 116
Германия	2 164 043	26,1	1 881 933	53 617
Швеция	556 299	53,9	–	11 247
Китайская Народная Республика	99 541	0,1	91 920	4809
Республика Куба	22 614	2,0	17 703	200

¹Коронавирус сегодня [Электронный ресурс]. URL: <https://koronavirustoday.ru/news/> (дата обращения: 28.01.2021).

²О текущей ситуации по борьбе с коронавирусом Covid-19 [Электронный ресурс]. URL: http://static.government.ru/media/covid19/reports/GmeY9PU7V48e1uEtM45sEAC8vuAqNxe4/2021-01-27_coronavirus_government_report.pdf (дата обращения: 28.01.2021).

³Подробнее см.: Coronavirus observer [Electronic resource]. URL: <https://covid.observer/compare/.ru/> (date of access: 28.01.2021); Коронавирус сегодня [Электронный ресурс]. URL: <https://koronavirustoday.ru/news/> (дата обращения: 28.01.2021).

Такая эффективность функционирования систем государственного управления стран – членов ЕАЭС в условиях пандемии объясняется рядом факторов, в числе которых особо следует отметить наличие у деятельности, направленной на предотвращение распространения инфекционных заболеваний различной этиологии, хорошей институциональной и правовой основы. Причем формировались эти основы на протяжении длительного времени начиная со второй половины XIX в., когда в городах Российской Империи начали создаваться первые санитарно-эпидемиологические службы⁴. Как следствие, к началу 2020 г. в странах ЕАЭС действовал целый комплекс нормативных правовых актов, регулирующих вопросы обеспечения биологической (в том числе эпидемиологической) безопасности, включая нормативные правовые акты, регулирующие вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия граждан, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т. д. Тем не менее стремительное распространение новой коронавирусной инфекции по всему миру потребовало принятия органами государственной власти разных стран целого ряда нормативных правовых актов, устанавливающих меры противодействия распространению Covid-19, а также меры, направленные на минимизацию негативных последствий пандемии на их экономическое и социальное развитие.

Так, например, в Российской Федерации за период с 11 марта 2020 г., когда Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ) признала вспышку новой коронавирусной инфекции пандемией, по 15 июня 2020 г., когда прекратился взрывной рост числа заболевших и в большинстве субъектов Российской Федерации началось поэтапное снятие ограничительных мероприятий «первой волны», только на федеральном уровне было принято более 900 юридических документов (452 нормативных правовых акта и свыше 500 документов рекомендательного и информационного характера). Среди них – 29 федеральных законов, 16 указов Президента Российской Федерации, 152 постановления Правительства Российской Федерации. Принятые нормативные правовые акты⁵ направлены на совершенствование различных элементов административно-правовых режимов, применяемых для минимизации негативных последствий чрезвычайных ситуаций; поэтапное установление и определение особенностей снятия ограничений и запретов в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, предоставления в условиях «эпидемиологических потрясений» (С. А. Дроно-

ва) поддержки физическим и юридическим лицам, а также иным субъектам экономической деятельности; определение особенностей корпоративных отношений; совершенствование механизмов функционирования бюджетной системы Российской Федерации; регламентацию особенностей осуществления образовательной деятельности. Одним из значимых направлений нормотворчества в этот период стало принятие мер, направленных на минимизацию влияния пандемии коронавирусной инфекции на общественное здоровье.

Как известно, общественное здоровье – это комплексная медико-демографическая и социальная категория, которая отражает физическое, психическое, социальное благополучие людей, устойчивость их взаимодействия, состояние связей внутри общества как единого организма [1]. На общественное здоровье существенное влияние оказывают различные факторы, в том числе состояние системы здравоохранения и возможности современной медицинской науки, предоставляющей в распоряжение медицинских работников все более эффективные средства диагностики и тестирования. Поэтому с первых дней неблагоприятной эпидемиологической ситуации в Китайской Народной Республике значительная часть «антивирусных» мер, принятых российским государством, была направлена на то, чтобы адаптировать российскую систему здравоохранения к работе в условиях пандемии. Одной из первых таких мер стало включение Covid-19 в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2020 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих». Приведем ряд вопросов, которые регламентировались актами «антивирусного» законодательства.

1. Выделение в 2020 г. бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации на разработку средств профилактики и диагностики коронавирусной инфекции Covid-19.

2. Обеспечение доступности медицинских изделий и лекарственных средств для пациентов путем введения облегченного порядка государственной регистрации медицинских изделий; упрощения таможенных процедур при ввозе на территорию ЕАЭС медицинских изделий и иных товаров, включенных в перечень товаров, ввозимых на таможенную территорию ЕАЭС в целях реализации государствами – членами ЕАЭС мер, направленных на предупреждение и предотвра-

⁴Подробнее см.: Этапы становления и развития санитарно-эпидемиологической службы в России в XIX–XX веках [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rosпотреbnadzor.ru/region/history/etapyi.php> (дата обращения: 28.01.2021).

⁵Практически все нормативные правовые акты «антивирусной» направленности носят комплексный характер.

щение распространения коронавирусной инфекции 2019-nCoV; освобождения от уплаты НДС на медицинские товары, ввезенные из-за границы и безвозмездно передаваемые медучреждениям для лечения пациентов с коронавирусом; установления льготных таможенных пошлин при ввозе на территорию ЕАЭС отдельных продуктов питания, сырья для его производства, соков и лекарственных средств; освобождения от ввозных таможенных пошлин лекарственных средств и медицинских изделий, служащих для предотвращения распространения коронавируса, в том числе средств индивидуальной защиты и материалов для их производства, вакцин и дезинфицирующих средств; выделения из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетных ассигнований на осуществление производства и (или) закупки медицинского оборудования, медицинских изделий, средств индивидуальной защиты и лекарственных средств; снятия запрета на дистанционную розничную продажу препаратов для медицинского применения.

3. Перепрофилирование больниц и иных медицинских учреждений для работы с больными, инфицированными новой коронавирусной инфекцией.

4. Государственная поддержка медицинского персонала (введение стимулирующих выплат медикам, которые непосредственно работают с заболевшими коронавирусной инфекцией; установление дополнительных страховых гарантий в виде единовременной страховой выплаты врачам, среднему и младшему медицинскому персоналу медицинских организаций, водителям автомобилей скорой медицинской помощи, непосредственно работающим с пациентами с подтвержденной новой коронавирусной инфекцией и с пациентами с подозрением на эту инфекцию, и др.).

5. Автоматическое, без личного присутствия гражданина, проведение медико-социальной экспертизы.

6. Ответственность за реализацию либо отпуск лекарственных препаратов с нарушением предельных размеров оптовых надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, или розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями.

Однако общественное здоровье – это явление не только медицинское, но и социальное. Его поддержанию в условиях пандемии Covid-19, по мнению ВОЗ, способствуют следующие меры:

- социальное дистанцирование, в том числе отмена массовых собраний, закрытие школ, прекращение работы общественного транспорта и т. п.⁶;

- «карантин, который включает ограничение передвижения или отделение людей, которые могли быть подвержены воздействию вируса, от остальной части населения с целью мониторинга симптомов и раннего выявления случаев заболевания»⁷, а также иные меры реагирования и сдерживания, направленные на снижение скорости распространения инфекции;

- предотвращение социальной стигматизации и инфодемии дезинформации и слухов, связанных с пандемией Covid-19⁸;

- иные неординарные меры, не применяемые в обычных ситуациях.

В Российской Федерации эти рекомендации ВОЗ реализуются в рамках режима повышенной готовности. В соответствии с нормами Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ) и нормами конкретизирующих его положения подзаконных нормативных правовых актов режим повышенной готовности может быть введен на всей территории страны либо ее части при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации с целью подготовки населения к действиям в условиях складывающейся чрезвычайной ситуации, проведения подготовительных мероприятий, обеспечения устойчивой работы органов государственного управления. В случае с распространением новой коронавирусной инфекции режим повышенной готовности вводился еще и для того, чтобы локализовать очаг заражения, снизить скорость распространения инфекции. Основными элементами этого специального правового режима являются следующие:

- 1) дополнительные запреты и обязывания в сочетании с *разрешительным способом* не только осуществления хозяйственной и иной деятельности, но и *реализации прав и свобод граждан, в том числе некоторых конституционных прав*. Указанные запреты, обязывания, иные предписания в совокупности формируют режимные правила;

- 2) специальные административные меры, направленные на поддержание этих режимных правил;

- 3) система контроля и надзора за выполнением режимных требований гражданами, организациями и должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления;

⁶Реагирование на распространение Covid-19 в сообществах [Электронный ресурс]. URL: http://www.rospotrebnadzor.ru/korono_virus/tek_vse.php (дата обращения: 28.01.2021).

⁷Рекомендации по помещению людей в карантин в контексте сдерживания вспышки коронавирусной болезни (Covid-19) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rospotrebnadzor.ru> (дата обращения: 28.01.2021).

⁸Социальные предрассудки, связанные с Covid-19 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rospotrebnadzor.ru> (дата обращения: 28.01.2021).

4) меры ответственности за несоблюдение режимных правил физическими и юридическими лицами.

Так, согласно положениям п. 10 ст. 4.1 Федерального закона № 68-ФЗ при введении режима повышенной готовности могут применяться нижеперечисленные меры:

1) ограничение доступа людей и транспортных средств на территорию, где существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации;

2) определение порядка разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва;

3) определение порядка использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

4) приостановление деятельности организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории.

За неисполнение требований, составляющих правила режима повышенной готовности, законодательством Российской Федерации предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность.

Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (Covid-19)» (далее – Указ № 239) высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации было предписано, исходя, в частности, из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции в соответствующем субъекте Российской Федерации, обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, а также определить территории, на которых может быть введен режим повышенной готовности или режим чрезвычайной ситуации. Однако в некоторых субъектах Россий-

ской Федерации режим повышенной готовности был введен еще до издания этого указа⁹.

Анализируя эту ситуацию, отдельные исследователи пришли к выводу, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации, принимая такие решения, превысили свои полномочия. По мнению других [2], некорректно повел себя федеральный законодатель, который не имел права передавать органам исполнительной власти полномочия по введению мер реагирования на эпидемию, которые нарушают права и свободы человека. В то же время в постановлении 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» такие решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации признаются правомерными и обоснованными, поскольку «отсутствие правового регулирования, адекватного по своему содержанию и предусмотренным мерам чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни и здоровью граждан, притом что такая угроза реальна и безусловна, 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 ее игнорированию в силу сугубо формальной интерпретации конституционного принципа верховенства закона (ст. 2 и 18 Конституции Российской Федерации) без учета того, что интересы защиты жизни и здоровья граждан при определенных обстоятельствах могут преобладать над ценностью сохранения обычного правового режима реализации иных прав и свобод... <...> ...Обстоятельство, что осуществленное в постановлении губернатора

⁹См., например: распоряжение Правительства Хабаровского края от 13 февраля 2020 г. № 120-рп «О введении режима повышенной готовности»; Указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»; постановление губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (Covid-2019) на территории Московской области»; Указ губернатора Ульяновской области от 12 марта 2020 г. № 19 «О введении режима повышенной готовности и установлении обязательных для исполнения гражданами и организациями Правил поведения при введении режима повышенной готовности»; постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (Covid-19)»; постановление Правительства Республики Хакасия от 13 марта 2020 г. № 102 «О введении на территории Республики Хакасия режима повышенной готовности и реализации дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»; постановление Правительства Тюменской области от 17 марта 2020 г. № 120-п «О введении режима повышенной готовности» и др.

Московской области регулирование носило опережающий характер (особенно принимая во внимание масштаб угрозы распространения коронавирусной инфекции), не может служить основанием для вывода о признании его в конкретной исторической ситуации противоправным и противоречащим положениям Конституции Российской Федерации даже в короткий период до принятия федеральных актов, придавших ему формально-юридическую легитимацию». Представляется, что эта позиция может быть распространена и на соответствующие решения органов государственной власти и иных субъектов Российской Федерации.

Практика противодействия распространению Covid-19 потребовала дальнейшего совершенствования правового регулирования режима повышенной готовности. В частности, Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (далее – Федеральный закон № 98-ФЗ) Правительство Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации были наделены полномочиями устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности, причем органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как было отмечено выше, при определении режимных мероприятий должны учитывать условия и специфику соответствующего субъекта Российской Федерации¹⁰, а также особенности развития на его территории угрозы возникновения конкретной чрезвычайной ситуации¹¹. Поэтому региональные органы власти могут устанавливать дополнительные по отношению к требованиям, запретам и ограничениям, установленным на федеральном уровне, обязательные для исполнения

гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности.

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» названный кодекс был дополнен ст. 20.6.1, устанавливающей административную ответственность граждан, должностных лиц, а также лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, где существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации.

Введение режима повышенной готовности для снижения скорости распространения инфекции потребовало ограничить отдельные конституционные права граждан. В первую очередь речь идет об ограничении свободы передвижения людей, практически всех правовых возможностей, предоставляемых ст. 27 Конституции Российской Федерации¹². Так, начиная с января 2020 г. был ограничен въезд на территорию Российской Федерации граждан отдельных государств, в которых наблюдалась неблагоприятная эпидемиологическая обстановка, а в марте – апреле 2020 г. большинство иностранных государств закрыли свои границы и прекратили международное транспортное сообщение, что существенно ограничило свободу передвижения как россиян, так и большинства находящихся в России иностранных граждан. С некоторыми государствами транспортное сообщение отсутствует и сегодня. Так, например, авиарейсы в Великобританию, восстановленные с 1 августа 2020 г., были вновь отменены с 22 декабря 2020 г. в связи с выявлением на территории этой страны нового штамма коронавируса. Действие ограничений, которые изначально были введены на 7 дней, Оперативным штабом по недопущению завоза и распространения новой

¹⁰См., например: постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 17 апреля 2020 г. № 452-П «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории Ямало-Ненецкого автономного округа»; постановление Правительства Ярославской области от 8 мая 2020 г. № 401-п «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями при введении режима “Повышенная готовность” или “Чрезвычайная ситуация” на территории Ярославской области»; Указ губернатора Ульяновской области от 28 апреля 2020 г. № 71 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» и др.

¹¹Так, правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями в условиях введения режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения Covid-19, введены в Еврейской автономной области, Рязанской, Ульяновской, Волгоградской, Мурманской областях, Республике Саха (Якутия) и ряде других субъектов Российской Федерации. Дополнительные требования по отношению к правилам поведения, установленным постановлением Правительства Российской Федерации № 417, содержатся в актах о введении в связи с распространением новой коронавирусной инфекции режима повышенной готовности, принятых мэром Москвы, губернатором Московской области, главой Республики Адыгея, Правительством Республики Алтай и др.

¹²Конституция Российской Федерации (ст. 27) выделяет пять самостоятельных правовых возможностей: право свободно передвигаться, право выбирать место пребывания и жительства, право свободно выезжать за пределы Российской Федерации и право (для граждан Российской Федерации) беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Однако нельзя не согласиться с теми исследователями, которые полагают, что, несмотря на самостоятельный характер этих прав, они взаимосвязаны и взаимозависимы и потому могут рассматриваться в системном единстве как сложносоставное субъективное право человека и гражданина (см.: *Шатицко И. В.* Право на территориальное самоопределение как элемент конституционного статуса человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ростов н/Д., 2008. 29 с.). Об ограничении в Российской Федерации свободы передвижения людей в связи с пандемией Covid-19 см. также [3].

коронавирусной инфекции на территории России продлено до 23 часов 59 минут 16 марта 2021 г.¹³

Было ограничено и передвижение людей по территории Российской Федерации¹⁴. Во всех субъектах Российской Федерации были введены ограничительные мероприятия, связанные с запрещением гражданам покидать места проживания или пребывания (самоизоляция или карантин), и помещением здоровых, но прибывших из эпидемически неблагополучной по новой коронавирусной инфекции территории людей в специально приспособляемые учреждения – обсерваторы – для изоляции и медицинского наблюдения за ними. Тем самым существенно ограничивается свобода граждан выбирать место пребывания.

Следует отметить, что некоторые граждане и исследователи сочли такие ограничения чрезмерно обременительными и не основанными на законе. Более того, есть и те, кто считает меры реагирования на распространение эпидемии ненужными, поскольку избыточный патернализм государства лишает жизнь человека ценности. «Естественное право на жизнь – базовая ценность, – заявляет доцент кафедры коммерческого права и основ правоведения Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова С. Ю. Филиппова, – однако что здесь более ценно – сама лишь биологическая жизнь или ее наполнение? Полагаю, что мир – это не больница, и ценности в ней – помимо сохранения жизни и здоровья – есть и иные. Границы автономии личности, личной свободы, которые проявляются в частном праве в возможности свободно вступать в правоотношения своей волей и по своему усмотрению, постулируют способность и возможность субъекта самостоятельно наполнять жизнь содержанием – выбирать, что именно он желает делать, о чем его жизнь. Право на жизнь предполагает и право распоряжаться этой жизнью, в том числе рисковать ею... Кажется, надо оставлять человеку право на жизнь и право на риск собственной жизнью, обеспечивая безопасность лишь по запросу» [4, с. 46]. При этом исследователь, как и иные

«ковид-диссиденты», совершенно не учитывает тот факт, что закрепленные Конституцией Российской Федерации права каждого на жизнь и возможность распоряжаться ею означают право распоряжаться именно своей жизнью, но не жизнью другого. «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц», – гласит ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации. Однако в условиях распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, к которым относится, как было отмечено выше, и Covid-19, нарушение гражданином режимных правил может повлечь за собой угрозу здоровью и даже жизни не только и не столько самого нарушающего, сколько иных лиц, которые, вполне вероятно, рискуют своей жизнью вовсе не собирались.

В связи с этим Правительство Российской Федерации, устанавливая в развитие норм Федерального закона № 98-ФЗ правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, запрещает гражданам осуществлять действия, создающие угрозу их собственной безопасности, жизни и здоровью, а также угрозу безопасности, жизни, здоровью, санитарно-эпидемиологическому благополучию иных лиц, находящихся на территории, где существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации. Справедливость выработанного органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации подхода, его законность, допустимость введенных ограничений подтвердил в указанном выше постановлении и Конституционный Суд Российской Федерации, который еще раз подчеркнул, что жизнь человека является высшей конституционной ценностью, без которой реализация гражданских, экономических, социальных и иных прав становится во многом бессмысленной. Поэтому защита жизни и здоровья граждан в рамках борьбы с эпидемиями и ликвидацией их последствий «не исключает возможности ограничения прав и свобод человека, в том числе и свободы

¹³Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/41442/> (дата обращения: 28.01.2021).

¹⁴Указом Президента Российской Федерации № 239 высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации предписано установить особый порядок передвижения на соответствующей территории граждан и транспортных средств. Однако в ряде субъектов особый порядок передвижения был введен еще до издания этого указа. Так, например, указом главы Чеченской Республики от 27 марта 2020 г. № 66 на территории республики с 3 апреля 2020 г. на период до особых указаний был введен режим «Стоп движение», предусматривающий запрет на передвижение транспортных средств и пешеходов по территории республики с 20:00 до 8:00. В Краснодарском крае были введены меры, направленные на ограничение перевозок внутрирегиональным авиационным и железнодорожным транспортом, ограничение межмуниципального и внутримunicipального пассажирского транспортного сообщения, запрет на транзитный проезд транспорта по территории населенных пунктов края, а также запрет на перемещение по территории муниципальных образований на автомобильном транспорте. Последний был адресован лицам, проживающим на территории края. Однако, рассматривая эти меры, следует учитывать, что ст. 8 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в числе оснований для введения ограничений права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства называет среди прочих и введение особых условий и режимов проживания населения и хозяйственной деятельности, обусловленных опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей. В качестве одного из таких режимов можно рассматривать и режим повышенной готовности.

передвижения, но только в той мере, в какой это соответствует поставленным целям при соблюдении требований соразмерности и пропорциональности, закрепленных ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации».

Еще одна претензия, высказываемая как отдельными СМИ и простыми гражданами, так и некоторыми авторами российскому государству, заключается в том, что в Российской Федерации в целях противодействия пандемии Covid-19 не был введен режим чрезвычайного положения [2; 5]. При этом сторонники этой идеи апеллируют к нормам Конституции Российской Федерации, в которой упоминается только два чрезвычайных (по классификации В. Б. Рушайло [6, с. 60–61]) правовых режима: военного положения и чрезвычайного положения. Очевидно, что военное положение вводится исключительно в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии, и потому эпидемия коронавирусной инфекции основанием для введения такого режима являться не может. Следовательно, в данной ситуации применим режим чрезвычайного положения. Здесь же можно упомянуть и нормы п. «б» ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее – Федеральный конституционный закон № 3-ФКЗ), который называет эпидемии в числе представляющих собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации обстоятельств, для устранения которых может вводиться чрезвычайное положение. Нормы Конституции Российской Федерации (ст. 56) и указанного федерального конституционного закона гласят следующее:

- чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента Российской Федерации, которым определяются обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения, границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение, перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;

- срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях – 60 суток;

- для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, создаются чрезвычайные органы (комендатуры, оперативные штабы), чрезвычайными полномочиями наделяются специально назначенные лица и определяемые Президентом Российской Федерации органы государственной власти, которым пере-

даются в оперативное подчинение войска и воинские формирования;

- при введении чрезвычайного положения Президентом Российской Федерации может приостанавливаться действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение.

В целом можно констатировать, что цель введения режима чрезвычайного положения не просто «устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения» (ст. 2 Федерального конституционного закона №3-ФКЗ), но и ликвидация или минимизация последствий угроз жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации, которые порождаются этими обстоятельствами. В то же время основная задача введения режима повышенной готовности заключается в недопущении трансформации угрожающей ситуации в ситуацию чрезвычайную, а также реализации угрозы возникновения чрезвычайной ситуации, которая, согласно нормам Федерального закона № 68-ФЗ, является основанием для введения этого режима. При этом введение режима чрезвычайного положения предполагает установление более жестких, нежели при введении режима повышенной готовности, правил, таких как временное отселение жителей в безопасные районы, введение карантина, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственной деятельности, мобилизация (при необходимости) трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ. Однако в случае с распространением в Российской Федерации коронавирусной инфекции столь жесткие меры не потребовались.

Следует отметить, что в таких государствах – членах ЕАЭС, как Республика Армения, Республика Казахстан и Кыргызская Республика, в целях противодействия распространению Covid-19 чрезвычайное положение было введено. Так, в Республике Казахстан этот режим был введен Указом Президента Республики Казахстан от 15 марта 2020 г. № 285 «О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан». Среди режимных правил, введенных этим документом, особо следует выделить введение карантина, осуществление масштабных санитарно-противоэпидемиологических мероприятий, в том числе с участием структурных подразделений Министерства обороны Республики Казахстан и органов внутренних дел, осуществляющих работу

в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, установление ограничений на въезд на территорию Республики Казахстан, а также на выезд с ее территории любыми видами транспорта для всех, за исключением персонала дипломатических служб Республики Казахстан, иностранных государств, а также членов делегаций международных организаций. В Кыргызской Республике указами президента чрезвычайное положение вводилось в нескольких регионах страны: в г. Бишкек (Указ Президента Кыргызской Республики от 24 марта 2020 г. УП № 55 «О введении чрезвычайного положения на территории города Бишкек Кыргызской Республики»), в г. Ош, Ноокатском и Кара-Суйском районах Ошской области (Указ Президента Кыргызской Республики от 24 марта 2020 г. УП № 56 «О введении чрезвычайного положения на территории города Ош, Нооканского и Кара-Суйского районов Ошской области Кыргызской Республики»), г. Джалал-Абад и Сузакском районе Джалал-Абадской области (Указ Президента Кыргызской Республики от 24 марта 2020 г. № 57 «О введении чрезвычайного положения на территории города Джалал-Абад и Сузакского района Джалал-Абадской области Кыргызской Республики»). Этими нормативными правовыми актами предусматривалось введение комендантского часа, особого режима въезда и выезда граждан, запрета отдельным гражданам покидать на установленный срок свой дом (квартиру) либо место, в котором они находятся на обсервации или лечении, карантина, а также других обязательных санитарно-противоэпидемиологических мероприятий. В Республике Армения в рамках режима чрезвычайного положения, введенного постановлением Правительства Республики Армения от 16 марта 2020 г. № 298 «Об объявлении чрезвычайного положения в Республике Армения», были ограничены конституционные права граждан на личную свободу, свободное передвижение, свободу собраний и даже права собственности – согласно указанному постановлению Правительства Республики Армения в установленных комендантом случаях и порядке имущество физических и юридических лиц, включая лекарства, медицинские принадлежности и иные средства могут быть использованы в целях обеспечения правового режима чрезвычайного положения.

Однако установление более жестких, нежели в Российской Федерации, режимных правил, ограничений прав и свобод граждан в государствах – членах ЕАЭС не привело к существенному снижению скорости распространения коронавирусной инфекции, о чем свидетельствуют данные, приведенные выше в таблице. Более того, эпидемиологи-

ческая обстановка в этих странах развивалась таким образом, что в отдельных районах Кыргызской Республики потребовалось повторное введение чрезвычайного положения в октябре 2020 г.¹⁵

В Российской Федерации противодействие распространению Covid-19 потребовало ограничения трудовых прав граждан. Конституция Российской Федерации (ст. 37) гарантирует каждому не только право на труд, на свободный выбор рода деятельности и профессию, но и право на защиту от безработицы. Однако Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней», Указом № 239, Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 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 Российской Федерации на период с 30 марта по 8 мая 2020 г. были установлены «нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы». Это привело к резкому росту безработицы в стране: по данным Росстата, которые приводило РИА «Новости», общая безработица в России возросла с 4,7 % в январе 2020 г. до 5,8 % в апреле и 6,4 % в августе 2020 г., хотя до этого, по данным того же Росстата, уровень безработицы в России не превышал отметки 5 % с февраля 2018 г., а в августе 2019 г. и вовсе был достигнут исторический минимум – 4,3 %¹⁶. Безработица воздействует и на индивидуальное, и на общественное здоровье посредством различных механизмов. Одни исследователи полагают, что эти механизмы связаны прежде всего с экономической депривацией: в связи с потерей доходов при безработице ухудшается социально-экономическое положение граждан, в результате чего ограничиваются материальные ресурсы, необходимые для поддержания здоровья. Другие отмечают негативное влияние безработицы на психосоциальные механизмы: ухудшение здоровья людей, лишившихся работы, обусловлено психологическими последствиями безработицы, которые связаны с утратой индивидом престижа, снижением его статуса и в глазах окружающих, и в его собственных глазах. Существует также мнение, что безработица может нанести как материальный, так и психосоциальный урон, что отрицательно сказывается и на здоровье индивида, и на общественном здоровье [7].

Учитывая негативное влияние безработицы на общественное здоровье, российское государство предпринимает значительные усилия по минимизации влияния пандемии Covid-19 на уровень безработицы в стране, на экономическое и иное состо-

¹⁵См., например: Указ Президента Кыргызской Республики от 9 октября 2020 г. № УП № 189 «О введении чрезвычайного положения на территории города Бишкек Кыргызской Республики».

¹⁶Росстат рассказал о ситуации с безработицей [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20201020/bezrabotitsa-1580718854.html> (дата обращения: 28.01.2021).

яние людей, лишившихся работы. К числу таких мер можно отнести следующие:

- предоставление безвозмездной финансовой помощи субъектам малого и среднего бизнеса (из расчета 12 130 руб. на одного сотрудника) для частичной компенсации затрат получателей субсидии, связанных с осуществлением ими деятельности в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, в том числе на сохранение занятости и оплаты труда работников, предоставление кредитов на поддержание оборотных средств и сохранение рабочих мест системообразующим организациям, кредитов на выплату зарплат сотрудникам, на поддержку и возобновление деятельности юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, код основного вида деятельности которых в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности указан в списке отдельных сфер деятельности, наиболее пострадавших в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (регламентируются постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 576 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции», постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 582 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 году системообразующим организациям и их дочерним обществам на пополнение оборотных средств», постановлением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2020 г. № 651 «О мерах поддержки системообразующих организаций» и др.);

- продление сроков уплаты налогов, приостановка мер взыскания по уже образовавшейся налоговой задолженности и др. (введены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики»);

- введение моратория на банкротство (соответствующие изменения в Федеральный закон от

26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» внесены Федеральным законом № 98-ФЗ);

- содействие временной занятости людей, оказавшихся под риском увольнения, совершенствование правового режима удаленной и комбинированной занятости;

- упрощение порядка, уточнение условий регистрации граждан в качестве безработных для поиска подходящей работы, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными (постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 460 «Об утверждении Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными»);

- увеличение размера пособия по безработице, изменение порядка его получения. Специальными нормами были урегулированы вопросы начисления пособия по безработице гражданам, уволенным после 1 марта 2020 г. и признанным безработными, а также в случае, если один или оба родителя потеряли работу после 1 марта и признаны безработными¹⁷.

Эти и иные принятые российским государством меры привели к тому, что к концу 2020 г. уровень безработицы в стране постепенно начал снижаться¹⁸.

Исследователи выделяют еще один аспект, который может оказывать существенное воздействие на обеспечение общественного здоровья в условиях распространения Covid-19. Это соблюдение принципа справедливости при временном отстранении от работы или при переводе на дистанционную форму работы отдельных категорий граждан. Как было отмечено выше, указами Президента Российской Федерации, имеющими «антивирусную» направленность, были установлены нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы. В развитие этих норм Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) рекомендовала работодателям осуществить ряд организационных мероприятий по предотвращению распространения коронавирусной инфекции, в числе которых временное отстранение от работы или перевод на дистанционную форму работы граждан из групп риска, к которым относятся лица старше 65 лет, а также имеющие хронические заболевания,

¹⁷Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 2020 г. № 346 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год»; постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2020 г. № 604 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»; приказ Минтруда России от 24 марта 2020 г. № 152 «О внесении изменений в приложения № 1–8 к приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 декабря 2014 г. № 1207 «О проведении оперативного мониторинга высвобождения и неполной занятости работников, а также численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости»».

¹⁸Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/labour_force (дата обращения: 28.01.2021).

сниженный иммунитет, беременные, с обеспечением режима самоизоляции в период подъема и высокого уровня заболеваемости Covid-19. Эти меры вызвали неоднозначную реакцию и со стороны субъектов трудовых отношений, и со стороны научного сообщества. Так, некоторые исследователи увидели в рекомендациях Роспотребнадзора и воплотивших их в жизнь нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации дискриминацию по возрасту [8]. Считая соответствующие положения неконституционными (незаконными) или просто некорректными, эти исследователи апеллируют, в частности, к мнению федерального канцлера ФРГ А. Меркель, которая отметила следующее: «Мы не будем делать то, что иногда является предметом дискуссии, а именно предоставлять молодым все свободы, а пожилых отталкивать в сторону»¹⁹. По нашему мнению, согласиться с такой позицией нельзя, поскольку любому человеку для того, чтобы не быть исключенным из общества, прежде всего необходимо остаться в живых. И временное отстранение от работы людей старшего возраста или перевод их на дистанционную работу – это попытка минимизировать возможность заражения опасным инфекционным заболеванием лиц, уже имеющих к настоящему моменту значительное количество иных заболеваний в силу возраста или других причин, с одной стороны, и не допустить возникновения дополнительных «цепочек заражения» Covid-19 – с другой.

Другие исследователи отмечают нарушение принципа справедливости, «перекос интересов сторон трудового договора не только в пользу интересов работодателя, но и в пользу одних работников в ущерб интересам других в части оплаты труда» [9, с. 21]. Эти исследователи полагают нарушением принципа справедливости тот факт, что одним работникам были предоставлены нерабочие дни, в период действия которых они не выполняли свою трудовую функцию, но получали (должны были получать) заработную плату в полном объеме; другие выполняли предусмотренные трудовым договором функции дистанционно; третьи, например, работники определенных Указом № 239 непрерывно действующих организаций, полностью выполняли свою трудовую функцию, подвергая риску собственную жизнь и здоровье, а также жизнь и здоровье своих близких. Для восстановления справедливости эти исследователи предлагают «в ситуации освобождения работника от работы с целью его изоляции использовать правовую конструкцию простоя с соответствующей частичной оплатой этого периода по нормам ст. 157 ТК РФ» [10, с. 5]. Однако такой подход привел бы к резкому сокращению доходов населения и ухудшению состояния обще-

ственного здоровья в Российской Федерации в условиях пандемии. По нашему мнению, выходом из сложившейся ситуации могло бы стать установление работникам, не имеющим возможности соблюдать социальную изоляцию, стимулирующих выплат (по аналогии со стимулирующими выплатами медицинским работникам), которые непосредственно контактируют с заболевшими коронавирусной инфекцией. Еще один путь – формирование страховых инструментов защиты жизни и здоровья граждан, работающих непосредственно на рабочих местах. Также представляет интерес опыт оперативного правового регулирования трудовых отношений в условиях распространения Covid-19 в Республике Беларусь. Указом Президента Республики Беларусь от 24 апреля 2020 г. № 143 «О поддержке экономики» нанимателям предоставлены следующие права:

- изменять существенные условия труда работника, за исключением уменьшения размера оплаты труда в связи с обоснованными причинами неблагоприятного воздействия эпидемиологической ситуации на деятельность нанимателя. Указом установлен невероятно короткий срок предупреждения работника об изменении существенных условий труда – всего один день;

- производить временный перевод, в том числе в другое структурное подразделение, к другому нанимателю, в связи с производственной необходимостью, вызванной неблагоприятным воздействием эпидемиологической ситуации на деятельность нанимателя, а также для замещения отсутствующего работника без согласия работника на срок до трех месяцев. По соглашению сторон срок такого перевода может быть увеличен.

Думается, что такие временные ограничения договорной свободы работника объективно обусловлены ситуацией, при которой работодателю приходится оперативно решать кадровые вопросы и принимать непопулярные решения. Но право на такие управленческие действия должно быть предусмотрено законом.

В целом изложенное свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования применяемых в Российской Федерации правовых инструментов защиты конституционных прав граждан, в том числе трудовых, в условиях введения режима повышенной готовности.

Проведенный анализ позволяет нам сделать следующие выводы.

1. Пандемия Covid-19 потребовала от государств быстрого принятия правовых решений на всех уровнях власти. В Российской Федерации такие меры принимаются в рамках режима повышенной готовности, который представляет собой систему правовых норм преимущественно административно-пра-

¹⁹Меркель считает «этически неоправданным» усиление изоляции пожилых людей [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8254605> (дата обращения: 28.01.2021).

вового характера (направлена на ограничение прав и свобод граждан, прав юридических лиц, а также изменение компетенции исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации). Рассматриваемый режим характеризуется достаточно широким кругом регулируемых правом общественных отношений, ограниченным периодом действия, а также преимущественно императивными методами государственного управления. При этом введение режима повышенной готовности необходимо рассматривать не как средство, с помощью которого осуществляется ограничение прав и свобод граждан, а как составную часть правового арсенала, призванного обеспечить интересы личности, общества и государства. С помощью этого режима осуществляется ограничение отдельных прав граждан и в то же время гарантируются и охраняются наиболее важные права и свободы личности, в первую очередь – право на жизнь. Поэтому правовые инструменты, устанавливающие ограничения конституционных прав граждан, должны строиться и строятся на принципах целенаправленности и эффективности.

2. Практика противодействия распространению новой коронавирусной инфекции выявила ряд пробелов в действующем правовом регулировании. Одни из них были оперативно устранены, другие только ждут своей очереди. Многие акты «антивирусного» законодательства принимались экстренно, в условиях высоких (и продолжающих расти) темпов распространения инфекции. Они выполнили свою роль – не позволили предкризисной ситуации перейти в кризисную. Но в системе нормативных правовых актов многие акты «антивирусного» законодательства выглядят инородно: в них используется терминология, отличная применяемой в актах действующего законодательства, формируемые ими правовые предписания и инструменты не всегда вписываются в рамки соответствующего отраслевого законодательства и т. п. Однако каждый вновь принимаемый правовой акт появляется и начинает действовать не в «безвоздушном пространстве» – он должен встраиваться в уже существующую на момент его принятия правовую систему. Поэтому сегодня, когда скорость распространения новой коронавирусной инфекции снизилась, а вместе с ней – и острота проблемы защиты жизни и здоровья населения от Covid-19, встает вопрос об устранении этой инородности. Причем корректировке могут подвергаться не только принятые в экстренном порядке акты «антивирусного» законодательства, но и та правовая система, правовая реальность, в которую этот акт внедряется. При этом, учитывая, что пандемия новой коронавирусной инфекции Covid-19 по оценке ВОЗ является наиболее масштабной за последние 50 лет, подготовке предложений по совершенствованию законодательства должно пред-

шествовать детальное изучение российского и зарубежного опыта противодействия распространению этой инфекции. При этом исследоваться должно и правовое регулирование вопросов противодействия распространению Covid-19 и практика реализации принятых органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих эти вопросы. Первые шаги на этом пути уже делаются: Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» была существенно изменена глава 49.1 Трудового кодекса Российской Федерации, устанавливающая особенности регулирования труда дистанционных работников. Ее дополнили положения, закрепляющие особенности организации дистанционной работы (порядок взаимодействия работника и работодателя, режим рабочего времени и времени отдыха работника, организации его труда), устанавливающие дополнительные гарантии по оплате труда работника, определившие порядок его временного перевода на удаленную работу по инициативе работодателя в исключительных случаях.

3. Одно из направлений корректировки правовой реальности, в которую должны встраиваться акты «антивирусного» законодательства, может определить законодательное закрепление понятия «общественное здоровье» и механизмов его охраны. Вплоть до недавнего времени данное понятие не было известно законодательству об охране здоровья граждан в Российской Федерации. Впервые оно было зафиксировано в паспорте национального проекта «Демография», в рамках которого было выделено отдельное направление – федеральный проект «Укрепление общественного здоровья» с акцентом на профилактику заболеваний, формирование здорового образа жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек. Однако в ходе конституционной реформы 2020 г. этот термин был введен в Конституцию Российской Федерации. Дальнейшее развитие конституционных новелл потребует внесения в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», являющийся головным и системообразующим нормативным правовым актом в сфере здравоохранения, изменений, отражающих новые цели общественного развития в сфере здравоохранения, определяющих и конкретизирующих правовые средства их достижения.

Необходимым представляется дальнейшее сближение «чрезвычайного» законодательства государств – членов ЕАЭС, в том числе гармонизация критериев введения различных чрезвычайных правовых режимов.

Библиографические ссылки

1. Лисицын ЮП. *Общественное здоровье и здравоохранение*. Москва: Медицина; 2002. 416 с.
2. Агальцова МВ, Иманова ТВ. Самоизоляция: анализ законности и конституционности антивирусных мер. *Закон*. 2020;5:60–70.
3. Лукьянова ВЮ. Режим повышенной готовности и конституционные права граждан: опыт правового регулирования в условиях распространения новой коронавирусной инфекции Covid-2019. В: Хабриев ТЯ, редактор. *Конституция и модернизация законодательства: материалы XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов; 27 мая – 5 июня 2020 г.; Москва, Россия*. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; 2020. с. 563–577.
4. Филиппова СЮ. Коронавирус ушел. Как нам теперь вернуть право? *Закон*. 2020;5:42–52.
5. Винокуров ВА. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и новая коронавирусная инфекция: проблемы правового регулирования. *Медицинское право*. 2020;4:9–19.
6. Рушайло ВВ. *Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общественной безопасности*. Москва: Спутник+; 2003. 153 с.
7. Русинова НЛ, Сафронов ВВ. Влияние безработицы на здоровье в странах Европы: значение социального государства [Интернет; процитировано 30 января 2021 г.]. Доступно по: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-bezrabotitsy-na-zdorovie-v-stranah-evropy-znachenie-sotsialnogo-go>.
8. Егорова М, Дюфло А, Шпаковский Ю. Современные проблемы правового регулирования смягчения угроз для населения и бизнеса последствий пандемии коронавируса Covid-19. *Юрист*. 2020;11:69–74.
9. Жильцова ЮВ, Новикова СВ, Козина ЕВ. Принцип справедливости в трудовом праве и его соблюдение в условиях пандемии Covid-19 и ее последствия. *Трудовое право в России и за рубежом*. 2020;4:19–22.
10. Головина СЮ. Пандемия коронавирусной инфекции (Covid-19) как новый вызов трудовому праву. *Трудовое право в России и за рубежом*. 2020;3:3–8.

References

1. Lisitsyn YuP. *Obshchestvennoe zdorov'e i zdravoookhranenie* [Public health and healthcare]. Moscow: Meditsina; 2002. 416 p. Russian.
2. Agal'tsova MV, Imanova TV. [Self-isolation: the legality and constitutionality of antivirus measures]. *Zakon*. 2020; 5:60–70. Russian.
3. Lukyanova VYu. [High-alert mode and constitutional rights of citizens: experience of legal regulation facing Covid-19 pandemic]. In: Khabriev TYa, editor. *Konstitutsiya i modernizatsiya zakonodatel'stva: materialy XV Mezhdunarodnoi shkoly-praktikuma molodykh uchenykh-yuristov; 27 maya – 5 iyunya 2020 g.; Moskva, Rossiya* [Constitution and modernisation of legislation: proceedings of the 15th International school of young legal scholars; 27 May – 5 June 2020; Moscow, Russia]. Moscow: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; 2020. p. 563–577. Russian.
4. Filippova SYu. [The coronavirus is gone. How do we get the right back now?]. *Zakon*. 2020;5:42–52. Russian.
5. Vinokurov VA. [Sanitary and epidemiological welfare of the population and the novel coronavirus infection: legal regulation issues]. *Meditsinskoe pravo*. 2020;4: 9–19. Russian.
6. Rushailo VB. *Spetsial'nye administrativno-pravovye rezhimy v sfere obespecheniya obshchestvennoi bezopasnosti* [Special administrative and legal regimes in the field of public security]. Moscow: Sputnik+; 2003. 153 p. Russian.
7. Rusinova NL, Safronov VV. The effects of unemployment on health in European countries: the role of welfare state [Internet; cited 30 January 2021]. Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-bezrabotitsy-na-zdorovie-v-stranah-evropy-znachenie-sotsialnogo-go>. Russian.
8. Egorova M, Duflo A, Shpakovskii Yu. [Modern problems of legal regulation to mitigate threats to the population and business consequences of the Covid-19 coronavirus pandemic]. *Yurist*. 2020;11:69–74. Russian.
9. Zhil'tsova YuV, Novikova SV, Kozina EV. The principle of justice in labour law and adherence to it in conditions and consequences of the Covid-19 pandemic. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom*. 2020;4:19–22. Russian.
10. Golovina SYu. The coronavirus pandemic (Covid-19) as a new challenge to labour law. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom*. 2020;3:3–8. Russian.

Статья поступила в редакцию 03.02.2021.
Received by editorial board 03.02.2021.