

Гюльназ Эльдаровна Адыгезалова

доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой конституционного
и муниципального права, профессор
кафедры теории и истории государства и права
Кубанского государственного университета

ДИНАМИЗМ РОССИЙСКОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Аннотация:

В статье исследуется такой признак права, как динамизм, способность права развиваться и приспосабливаться к новым условиям жизни общества. Оперативная правотворческая деятельность обеспечивает динамизм права. Это иллюстрируется путем анализа соответствующей деятельности президента РФ, законодательных и исполнительных органов РФ и субъектов РФ в условиях ограничения распространения новой коронавирусной инфекции. Рассмотрена хронология изменения и дополнения правовых норм, связанных с ограничением конституционных прав и свобод в ходе применения государственных мер по борьбе с пандемией на федеральном уровне и уровне субъекта РФ на примере Краснодарского края. Конституция РФ установила порядок и условия ограничения конституционных прав и свобод, закрепив таким образом конституционно-правовой способ приспособления права к меняющимся социальным реалиям. Заложенная в конституционных нормах возможность реализации признака динамизма права свидетельствует о гибкости российской правовой системы.

Ключевые слова:

права и свободы, пределы прав и свобод, ограничение прав, конституция, динамизм права, гибкость права, стабильность права, пандемия, карантин, повышенная готовность, юридическая ответственность.

Adygezalova Gyulnaz Eldarovna

LL. D, Head of the Constitutional
and Municipal Law Department, Professor,
Theory and History of State
and Law Department,
Kuban State University

THE DYNAMISM OF RUSSIAN LAW IN THE CONDITIONS OF THE PANDEMIA

Summary:

The paper explores such a feature of law as dynamism, the ability of law to develop and adapt to new conditions of society. Operational lawmaking ensures the dynamism of law. This is evident when analyzing the legislative activities of the President of the Russian Federation, legislative and executive bodies of the Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation in the context of limiting the spread of new coronavirus infection. The chronology of changes and additions to legal norms related to the restriction of constitutional rights and freedoms in the course of applying state measures to combat the pandemic at the federal level and at the level of a subject of the Russian Federation was examined using the example of the Krasnodar Territory. The Constitution of the Russian Federation established the procedure and conditions for limiting constitutional rights and freedoms, thus securing the constitutional and legal way of adapting the law to the changing social realities. The possibility of implementing the attribute of dynamism of law outlined in constitutional norms testifies to the flexibility of the Russian legal system.

Keywords:

rights and freedoms, limits of rights and freedoms, restriction of rights, constitution, dynamism of law, flexibility of law, stability of law, pandemic, quarantine, high preparedness, legal liability.

Вопрос прав и свобод человека и гражданина, поднятый наиболее радикальным образом в эпоху Великой французской революции, остается актуальным и в современном государстве. Как отмечал автор теории солидаризма Л. Дюги, право рождается в ходе борьбы, часто кровавой. Если на протяжении XVII–XIX вв. в странах Западной Европы и США борьба велась за признание государством норм права, закрепляющих и гарантирующих права и свободы человека и гражданина, то в XX в. в центре внимания оказывается воплощение декларированных, провозглашенных прав и свобод человека и гражданина в социальной реальности.

Конституция РСФСР 1918 г. – первая российская конституция. Она содержала прогрессивные нормы о правах и свободах, перечень которых отражен в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа: свобода выражения мнений, собраний, митингов, шествий, доступа к знанию и др. Однако политическая и экономическая обстановка в стране, состояние нестабильности, упадок хозяйства государства в послевоенное время (в связи не только с Первой мировой войной, но и с Гражданской войной, которая значительно ослабила все сферы жизни государственно-правовой организации), исторические памятники и свидетельства, исследования историков не позволяют сделать вывод, что закрепленные в основном законе нормы надлежащим образом реализовывались.

Обращаясь к современному Российскому государству, мы также видим обширный перечень прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ. Отмечается, что

именно человек, его права и свободы провозглашаются в России высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ 1993 г.), но обязанностью государства являются признание, соблюдение и защита прав и свобод не только человека, но и гражданина.

Конституционными правами и свободами человека и гражданина в РФ являются следующие: право на жизнь (ст. 20), право на достоинство (ст. 21), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23), право на неприкосновенность жилища (ст. 25), право на определение и указание своей национальной принадлежности, право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст. 26), право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ст. 27), свобода совести, свобода вероисповедания (ст. 28), свобода мысли и слова, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29), право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, свобода деятельности общественных объединений (ст. 30), право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через представителей, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, право избирать и быть избранными, право участвовать в отправлении правосудия (ст. 32), право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34), право частной собственности, право иметь в частной собственности землю (ст. 35), право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, право на отдых (ст. 37), право родителей заботиться о детях и воспитывать их (ст. 38), право на социальное обеспечение (ст. 39), право на жилище (ст. 40), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), право на образование (ст. 43), свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44), право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ст. 47), право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48), право считаться невиновным до вступления в силу приговора суда (ст. 49), право не быть осужденным повторно за одно и то же преступление (ст. 50), право не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (ст. 51), право на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52), право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами (ст. 53). Перечень, приведенный в Конституции РФ, не является исчерпывающим.

Четкого разграничения между правами человека, неотчуждаемыми и принадлежащими ему от рождения, и правами гражданина в Конституции РФ нет, но при указании на субъект прав и свобод используются в основном два слова: «каждый» и «гражданин». Гражданин как субъект прав и свобод упоминается только в ст. 31–33, 36 Конституции РФ.

Факт, что права человека и гражданина не могут быть абсолютными и безграничными, не вызывает сомнения, поскольку индивид живет в социуме, который, в свою очередь, обеспечивает порядок и безопасность индивидов посредством таких социальных институтов, как государство и право. Вопрос о пределах ограничения прав и свобод всегда был дискуссионным, в разные исторические периоды он решается с учетом складывающихся социальных реалий. Правоведы и юристы-практики продолжают исследования, посвященные критериям соразмерности ограничения прав и свобод. В.В. Лапаева подходит к проблеме с позиции обеспечения формального равенства, подчеркивает возможность ограничения прав и свобод в целях, определенных конституцией, и при сохранении равенства всех перед законом [1]. А.Н. Головистикова и Л.Ю. Грудцына отмечают, что ограничения прав – это индикатор степени свободы и защищенности личности в обществе, характеризующий взаимоотношения государства и личности [2, с. 110].

С формально-юридической точки зрения части 2 и 3 ст. 55 Конституции РФ устанавливают запрет издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина, и возможность их ограничения федеральным законом в той мере, «в какой это необходимо в

целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Закрепленная в Конституции РФ возможность ограничения прав и свобод, на наш взгляд, обусловлена таким свойством права, как динамизм.

Стабильность и динамизм выступают неотъемлемыми признаками права, благодаря которым оно реализует свое предназначение – гармоничное регулирование общественных отношений. Стабильность права обеспечивается четко выстроенной системой норм, порядком изменения норм, свойствами нормативности и формальной определенности права. Чем совершеннее юридическая техника, тем стабильнее право. Государство в лице своих органов должно вносить изменения в нормы права только при достаточном обосновании (экономическом, политическом, социальном), иначе будет нарастать неверие социума в право, распространится правовой нигилизм. В то же время право – социальное явление, порождение общества, чье развитие детерминирует развитие права. Для того чтобы быть действенным, право должно меняться вместе с условиями жизни. Динамизм права – не менее важный его признак, чем стабильность.

Право – структурно сложная система, которая находится в постоянном движении. Оперативная правотворческая деятельность – это один наиболее действенных способов приспособления права к новым условиям жизни. Заложенная в Конституции РФ возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, по сути, является конституционно-правовым способом обеспечения динамизма права.

В 2020 г. мы столкнулись с проблемой глобального масштаба, аналога которой не было еще в новой постсоветской истории России. В СССР случались эпидемии, самая обширная из которых – эпидемия холеры в 1970 г., когда была создана Всесоюзная чрезвычайная противоэпидемическая комиссия (ВЧПК). Однако в начале XXI в. речь идет уже о пандемии, что вполне объяснимо и научно-техническим прогрессом, и значительной мобильностью населения разных государств, и процессами глобализации.

Начавшись в Китае, в России с января 2020 г., как и во многих других странах, распространяется инфекционное заболевание, вызванное коронавирусом. 30 января на заседании комитета по чрезвычайным ситуациям Всемирная организация здравоохранения, объединяющая 194 государства (генеральный директор Т.А. Гебрейесус), признала вспышку коронавируса чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение. Отмечено, что пандемия «ложится тяжелым бременем на системы здравоохранения во всем мире», даны рекомендации странам по сохранению основных услуг здравоохранения в таких условиях [3]. Первые случаи в России зафиксированы 31 января в Тюмени и Чите, в дальнейшем была объявлена пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, вызванная коронавирусом SARS-CoV-2 (пандемия COVID-19).

В марте 2020 г. как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации начали появляться нормативно-правовые акты о «мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции», «режиме повышенной готовности», «введении ограничительных мероприятий (карантина)». Все указанные акты принимались исполнительными органами власти (Правительством РФ, главами администраций субъектов РФ и др.) и влекли за собой ограничение конституционных прав и свобод. Вполне вероятно, что в экстренных условиях такой порядок формирования норм, ограничивающих права и свободы, был целесообразен.

Кроме того, нельзя утверждать, что порядок ограничения конституционных прав и свобод противоречил статье 55 Конституции РФ. Так, в федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ в редакции от 26 июля 2019 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в ст. 31 представлено определение карантина. Это ограничительные мероприятия, которые вводятся в пунктах пропуска через государственную границу РФ, на территории РФ, территории соответствующего субъекта РФ, муниципального образования, в организациях и на объектах хозяйственной и иной деятельности в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний. Введение карантина предусмотрено на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей решением Правительства Российской Федерации или органа исполнительной власти субъекта Федерации, органа местного самоуправления, а также решением уполномоченных должностных лиц федерального органа исполнительной власти или его территориальных органов, структурных подразделений, в ведении которых находятся объекты обороны и иного специального назначения. Исполнение государственных функций по подготовке предложений о введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина) в обслуживаемых организациях и на обслуживаемых территориях осуществляется Федеральным медико-биологическим агентством и его территориальными органами – региональными (межрегиональными) управлениями [4].

Тяжелый острый респираторный синдром (ТОРС) относится к числу инфекционных заболеваний, при угрозе возникновения и распространения которых предусмотрены ограничительные мероприятия (карантин). Таким образом, в целях предупреждения распространения коронавирусной инфекции введение карантина допустимо в установленном законом порядке [5]. Нормы указанного федерального закона допускают введение карантина, ограничивающего права и свободы человека и гражданина, актами исполнительных органов власти. Соответственно, федеральный закон предусматривает возможность ограничения конституционных прав и свобод в соответствии со ст. 55 Конституции РФ.

В Краснодарском крае исполнительная власть последовательно реагировала на угрозу распространения заболевания. Постановлением губернатора № 129 от 13 марта 2020 г. был введен режим повышенной готовности и приняты меры по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV). В дальнейшем происходило ужесточение мер, в том числе в связи с принятием указа президента РФ «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» от 25 марта 2020 г. На 30 марта 2020 г. в крае зарегистрировано 17 подтвержденных диагнозов, а в связи с тем что значительное число россиян запланировало выехать на территорию курортного региона, губернатор принял решение о введении в данном субъекте Федерации карантина. Принято постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края № 185 от 31 марта 2020 г., существенно ограничившее право граждан на свободное передвижение. Для сотрудников организаций, которые были вправе не приостанавливать деятельность, вводились специальные пропуска, остальные граждане могли покидать места проживания (пребывания) в исключительных случаях.

В связи с широким распространением инфекции и возрастанием смертности принятые меры были вполне обоснованны, согласно федеральному законодательству такое ограничение конституционных прав граждан допустимо при соблюдении указанных норм. В то же время общественное мнение разделилось. Ограничения права на труд, свободу экономической деятельности, передвижение и выбор места пребывания неизбежно ухудшали условия жизни, к чему общество не было готово. Люди оказались запертыми в своих квартирах и домах, когда дети, студенты и сотрудники ряда организаций были переведены на режим удаленной, дистанционной работы, часть граждан вообще лишилась дохода.

Несмотря на усиление недовольства населения и нарастание социальной напряженности, государство продолжило вести политику повышения готовности и ужесточения самоизоляции. Президент РФ, продлив указом № 239 от 2 апреля 2020 г. нерабочие дни до конца апреля, предоставил руководителям субъектов возможность самим вводить необходимые меры и ограничения в соответствии с реальной обстановкой в регионе. Губернатор Краснодарского края В.И. Кондратьев постановлением № 194 от 5 апреля 2020 г. продлил карантин до 12 апреля 2020 г.

Параллельно оперативную реакцию демонстрирует федеральное законодательство, принимаются законы о внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях РФ и Уголовный кодекс РФ: федеральные законы РФ № 99-ФЗ от 31 марта 2020 г., № 94-ФЗ от 1 апреля 2020 г., № 73-ФЗ от 1 апреля 2020 г., № 95-ФЗ от 1 апреля 2020 г., № 100-ФЗ от 7 апреля 2020 г. Была предусмотрена уголовная ответственность за публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан (ст. 207.1 УК РФ); за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, повлекшее угрозу наступления таких последствий, как массовое заболевание или отравление людей (ст. 236 УК РФ) и др. Часть законов, принятых 1 апреля 2020 г., не касалась правонарушений, связанных с пандемией. Например, ряд статей Уголовного кодекса РФ были дополнены словами «общероссийское голосование», помимо участия в референдуме, в преддверии общероссийского голосования по поправкам в Конституцию РФ, которое должно было состояться 22 апреля 2020 г., но подлежит переносу по решению президента РФ.

Активно стала складываться административная практика в Краснодарском крае по применению части 2 ст. 6.3 КоАП РФ, которая позволила привлекать к ответственности за действия (бездействие), совершаемые в период режима чрезвычайной ситуации, при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, или при осуществлении на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина), либо за невыполнение в установленный срок выданного в указанный период законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемиологических (профилактических) мероприятий. В регионе на 10 апреля было составлено около тысячи протоколов о привлечении к ответственности по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ в связи с введением карантина и системы пропусков. В соседней с краем Республике Адыгея, где карантин официально не был введен, стало возможным привлечение к административной ответственности по ст. 20.6.1 КоАП РФ за

невыполнение правил поведения при действии режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации.

Таким образом, в России в течение марта-апреля 2020 г. можно было наблюдать мобилизацию всех правотворческих ресурсов перед лицом проблемы мирового масштаба – пандемии. Целесообразность ограничения конституционных прав и свобод подтверждалась складывающейся ситуацией возрастания числа заразившихся и умерших в результате пандемии, которая стала проблемой глобального характера. Российская Федерация продемонстрировала достаточную степень готовности менять нормы права и активизировать правоприменительную деятельность в динамично трансформирующихся условиях (это подтверждается не только соблюдением принципов законности и верховенства права, но и оперативностью принятия новых нормативно-правовых актов). Право в данном случае выполнило свое функциональное предназначение, более подробно рассмотренное нами ранее [6, с. 90], по сплочению общества и обеспечению его безопасности.

Важным является и тот момент, что не только исполнительные органы, но законодательная власть смогли оперативно отреагировать на необходимость изменения и дополнения норм права, которые неизбежно ограничили конституционные права и свободы, что не исключает законность и обоснованность таких мер. Для осуществления права, по мнению Л. Дюги, государство констатирует нормы права и формулирует нормы для обеспечения этих норм [7, с. 672]. Органы государственной власти РФ приняли меры по ограничению прав и свобод граждан, используя такой неотъемлемый признак права, как динамичность, с конституционно значимой целью обеспечения здоровья населения и уже существующих норм. Это, несомненно, продемонстрировало жизнеспособность отечественной правовой системы, возможность теории и практики действовать во взаимосвязи при осуществлении права [8], динамизм российского права, обладающего ресурсом оперативно приспосабливаться к меняющимся условиям жизни с соблюдением установленного порядка изменения правовых норм.

Ссылки:

1. Лапаева В.В. Конституция РФ об основаниях и пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина // Законодательство и экономика. 2005. № 1. С. 11–17.
2. Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека : учебник. М., 2008. 448 с.
3. ВОЗ опубликованы рекомендации странам по сохранению основных услуг здравоохранения в период пандемии COVID-19 [Электронный ресурс] // ВОЗ. 2020. 30 марта. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-03-2020-who-releases-guidelines-to-help-countries-maintain-essential-health-services-during-the-covid-19-pandemic> (дата обращения: 05.05.2020).
4. Об утверждении Административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по подготовке предложений о введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина) в обслуживаемых организациях и на обслуживаемых территориях [Электронный ресурс] : приказ Минздрава РФ от 29 дек. 2006 г. № 886 : зарегистрировано в Минюсте РФ 26 янв. 2007 г. № 8848. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.4.2318-08 [Электронный ресурс] : постановление главного государственного санитарного врача РФ от 22 янв. 2008 г. № 3 : в ред. от 29 нояб. 2016 г. : вместе с СП 3.4.2318-08 «Санитарная охрана территории РФ. Санитарно-эпидемиологические правила». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
6. Адыгезалова Г.Э. Социологическая юриспруденция США в XX в.: формирование доктрины, развитие и совершенствование правопорядка. СПб., 2012. 268 с.
7. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. 957 с.
8. Адыгезалова Г.Э. Теория и практика в осуществлении права: социально правовое исследование // Теория и практика общественного развития. 2016. № 4. С. 96–99.

Редактор: Тюлюкова Мария Олеговна
Переводчик: Бирюкова Полина Сергеевна