

ОГРАНИЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Дропка А.О.

*Дропка Анастасия Олеговна – студент,
направление: правовое обеспечение национальной безопасности,
институт государства и права
Тюменский государственный университет, г. Тюмень*

Аннотация: в статье рассмотрены основные проблемы ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях пандемии. Цель – рассмотреть правомерность ограничения прав и свобод граждан России в условиях пандемии коронавируса. Для достижения указанной цели были проанализированы изменения, внесенные в федеральное законодательство, судебная практика, официальная статистика.

Ключевые слова: коронавирус, пандемия, медицинская помощь, ограничительные меры, свобода передвижения, конституционные права, конституционные свободы.

Конституцией 1993 г. [1] установлено, что права и свободы человека и гражданина – высшая ценность. При этом основной закон страны установил и пределы этой свободы, которыми она может быть ограничена.

Для этого, согласно конституционным положениям, необходимо принятие дополнительных нормативных актов, которые определяли бы те сферы свободы, которые необходимо ограничить. В ч. 3 ст. 55 Конституции РФ указано, что единственной причиной ограничения прав и свобод человека может быть только защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства [1].

Карантин спровоцировал экспонентный рост страхов в обществе. Страхов, не только за здоровье свое и своих близких, но и предчувствия угрозы катастрофического развития событий. В совокупности с социальным дистанцированием и масштабным распространением фейковых новостей такой общественный настрой стал объектом пристального интереса преступных сообществ и отдельных киберпреступников [9].

Применительно к происходящим в последнее время событиям вопрос ограничения конституционных прав и свобод граждан является особенно актуальным.

11 марта 2020 г. Всемирная организация здравоохранения объявила вспышку вируса COVID-19, выявленную в декабре 2019 г. в китайском городе Ухань в Китае, пандемией. Отметив вызывающий тревогу уровень распространения и тяжести заболевания, Всемирная организация здравоохранения призвала все государства, в которых выявлены случаи заболевания, принять неотложные и решительные меры в целях минимизации распространения вируса [8].

В докладе международной организации «AmnestyInternational», посвященном мерам реагирования на пандемию COVID-19 в странах Восточной Европы и Центральной Азии, отмечается, что в большинстве указанных стран были введены чрезвычайные законы для борьбы с указанной пандемией, которыми были ограничены свободы передвижения, ассоциации, выражения мнений и публичных собраний, право на частную и семейную жизнь, право на труд и т.д. [10].

В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Президентом России, В.В. Путиным, был подписан Указ «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» с 30 марта по 3 апреля 2020 года с сохранением за работниками заработной платы.

Следует отметить, что принятие подобных указов в субъектах РФ в связи с эпидемией коронавируса вызвало серьезные дискуссии в юридических кругах. По мнению ряда юристов, столь масштабные ограничения могут вводиться законно только Президентом РФ в рамках особых правовых режимов чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения [7]. С точки зрения руководителя Международной правозащитной группы «Агора» Павла Чикова, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68–ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [4] не предполагает тех ограничений, которые введены указом Мэра Москвы, поскольку никаких полномочий по ограничению передвижения, прекращению функционирования коммерческих организаций, самоизоляции в нем не предусмотрено. К тому же, сроки ограничений, предусмотренных в актах глав субъектов РФ, не установлены, что, по мнению юриста, делает их не соответствующими закону.

В рамках режимов чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации возможно существенное ограничение прав и свобод человека и гражданина. Одной из таких свобод, подвергнутых ограничению, стало право на свободу передвижения, закрепленное в ст. 27 Конституции РФ и предполагающее беспрепятственное перемещение лиц, находящихся на территории российского государства законно [1]. Данное конституционное право может быть ограничено федеральным законом только 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. Исходя из содержания ст. 55, 56 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут ограничиваться в условиях чрезвычайного положения, а также, например, в условиях чрезвычайной ситуации [1, ст. 27, 55, 56]. Чрезвычайное положение вводится Указом Президента РФ и утверждается Советом Федерации.

Согласно международным нормативным актам, каждому должно быть гарантировано право на максимально возможный уровень здоровья, в связи с чем государства обязаны принимать меры для реализации этого права и предотвращения угрозы его нарушения. При серьезной угрозе здоровью населения и возникновении чрезвычайных положений возможно и необходимо ограничение прав и свобод, если оно введено в установленном порядке, действительно необходимо, обосновано и соразмерно поставленной цели. Более того, эти ограничения подлежат контролю со стороны компетентных органов.

Сегодняшняя ситуация с пандемией, вызванной вирусом COVID-19, достигает того уровня, при котором необходимо ограничение конституционных прав и свобод граждан, однако порядок введения и организации этих ограничений имеет немало проблем, наличие которых доказывает несостоятельность российского законодательства и неподготовленность государства к подобным «нештатным» ситуациям [11].

В условиях эпидемии введение ограничений предусмотрено Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». В ст. 1 закона раскрывается понятие «ограничительные мероприятия (карантин)», которые предусматривают «особый режим хозяйственной деятельности», в том числе и «ограничение передвижения населения». Такие ограничительные меры региональные власти имеют право вводить на основании постановлений Главного санитарного врача РФ [5, ст. 1, 6]. В соответствии с п. 1.5 постановления Главного государственного врача РФ от 18 марта 2020 г. высшим должностным лицам субъектов РФ предписано принять меры по введению режима повышенной готовности, что и сделали практически все регионы.

Согласно ст. 8 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [3] «передвижение, выбор места пребывания и места жительства в пределах страны может быть ограничено на территориях с особым правовым статусом: в пограничной полосе, закрытых военных городках и закрытых административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности, а также на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение». Ограничения могут быть как срочными, так и постоянными. Исходя из этого, ограничения могут быть наложены не только в условиях специального режима ЧП или карантина, однако такие понятия как «самоизоляция», «масочный режим» и др. на данный момент в законодательстве отсутствуют, что не позволяет квалифицировать их как подпадающие под необходимые элементы режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения вирусной инфекции.

Следующая проблема связана с противоречием между п. «в» ст. 71 Конституции РФ, согласно которой «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении РФ», а в силу п. «б» ст. 72 «к совместному ведению РФ и ее субъектов относится защита прав и свобод человека и гражданина». А общие для государства организационно-правовые нормы в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регламентированы Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [4], который и наделяет государственные органы полномочиями по работе в режиме ЧС.

При возникновении вспышек болезней государством могут быть наложены ограничения на передвижения ввиду реализации торговых и экономических связей, что контролируется уполномоченными органами. Это является показателем соразмерности преследуемой вводимыми ограничениями цели и их временного характера.

Еще одна проблема связана с правом каждого на получение квалифицированной юридической помощи – это тоже конституционное право, не подлежащее ограничению даже в условиях чрезвычайного положения. Но адвокатская деятельность прямо не указана в числе тех видов деятельности, которые продолжают осуществляться без ограничений, при том, что и судебные заседания продолжаются (с 12 мая), и следственные действия назначаются. Таким образом, все происходящее в государстве носит неопределенный характер, требует дополнительной проработки и приведения в соответствие с законодательством. Таким образом, граждане могут быть освобождены от различного рода кредитных обязательств, обязательств по системе оплаты жилищно-коммунальных услуг, налоговых платежей и т.д. Необходимость заботы государства о гражданах в период пандемии продиктована нормами международного права.

Объявление режима повышенной готовности и дополнительные полномочия, предоставленные главам регионов, дают возможность субъектам РФ легально вводить ограничительные меры, необходимые для предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции. На данный момент принятые поправки в федеральное законодательство и действующая нормативно-правовая база позволяют городским властям применять исключительные меры, вплоть до полного запрета передвижения граждан, что юридически обосновывает ограничения, введенные на территории страны. В то же время Конституция РФ не наделяет глав регионов правом вводить столь существенные ограничения прав и свобод граждан вне рамок режимов чрезвычайного положения или чрезвычайной ситуации, что говорит о некотором противоречии нормативных правовых актов, принятых в период пандемии коронавируса, Основному закону нашей страны.

Наряду с введением в регионах режимов повышенной готовности, были внесены существенные изменения в федеральное законодательство, направленные на ужесточение и установление административной и уголовной ответственности граждан за нарушение правил поведения при чрезвычайных ситуациях или угрозах их возникновения, а также за распространение заведомо ложной информации в условиях чрезвычайной ситуации, в том числе при эпидемии и др. [6, 7]. Однако при применении новых правовых норм у российских судов складывается неоднозначная судебная практика. В частности, это касается рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением карантинных ограничительных мер. Полагаем, что данный факт связан в основном с тем, что правоприменители попытались «втиснуть» разнообразные жизненные ситуации в одни рамки.

Подводя итоги, стоит сказать, что пандемия коронавируса и ее последствия застали врасплох все мировое сообщество. Не стала исключением и Россия. На данный момент наша страна находится в начале сложного пути по преодолению всех негативных факторов, обусловленных массовым заболеванием населения от COVID-19. В условиях новых вызовов, российское государство предпринимает серьезные усилия для формирования новой модели поведения граждан в сложившихся условиях, в том числе работает над законодательством, создавая тем самым правовые механизмы для введения ограничительных мер. Такие меры, на наш взгляд, с учетом сложившейся ситуации являются оправданным нововведением в законодательную систему Российской Федерации.

Вместе с этим нельзя утверждать, что деятельность органов государственной власти полностью лишена недостатков. В первую очередь, это касается режима самоизоляции, который действует на территории страны длительное время, но выходит за рамки правовой регламентации. В связи с этим, объективно назрела необходимость закрепления на законодательном уровне понятия «самоизоляция», порядка и условий введения такого режима, а также целей, задач и пределов полномочий субъектов РФ в данной сфере. Мы считаем, что для решения данной проблемы целесообразно разработать законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Дополнительные полномочия, предоставленные регионам Президентом РФ, с одной стороны, доказывают правомерность введения ими ограничительных мер, с другой – противоречат Основному закону страны, поскольку в соответствии со ст. 55, 56 Конституции РФ ограничение прав и свобод граждан России в компетенцию высших должностных лиц субъектов РФ не входит [1]. Поэтому в сложившихся условиях государству необходимо было ввести режим чрезвычайной ситуации, который по факту действует на территории страны «негласно», что освобождает федеральные органы государственной власти от соответствующих обязательств перед гражданами.

На наш взгляд, введение режима чрезвычайной ситуации позволит устранить все разногласия относительно законности указов и постановлений Глав регионов, ограничивающих право граждан на свободу передвижения, а также обосновать административную и уголовную ответственность за нарушения указанного режима.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 25 декабря 1993 г. № 237
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) (с изм. от 13.05.2004) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.11.2020).
3. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон Российской Федерации от 25.06.1993 г. № 5242-1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102024464/> (дата обращения: 25.11.2020).
4. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1994. № 35. Ст. 3648.
5. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. № 14. Ст. 1650.
6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: федеральный закон от 01.04.2020 г. № 98-ФЗ. // Собрание законодательства РФ, 2020. № 14. Ст. 2028.
7. Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019: постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18.03.2020 г. № 7 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2020/03/20/rospotrebnadzor-post7-reg-dok.html/> (дата обращения: 25.11.2020).
8. ВОЗ объявила о начале пандемии COVID-19 // Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения. 2020. 12 марта. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid->

- 19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic/ (дата обращения: 25.11.2020).
9. Официальная информация о коронавирусе в России // Оперативные данные. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://xn--80aesfpebagmflc0a.xn--p1ai/> (дата обращения: 25.11.2020).
 10. Исследование социальных эффектов пандемии COVID-19. Сводка # 7. Дата выпуска 21.04.2020. Социологический антикризисный центр. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pitf.ru/ (дата обращения: 25.11.2020).
 11. Pneumonia of unknown cause – China // World Health Organization. 2020. 5 January. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unknown-cause-china/en/> (дата обращения: 25.11.2020).