

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2021-1-7-12>

Ограничения прав и свобод в период новой коронавирусной инфекции (COVID-19): совершенствование правовых механизмов в период социально-экономических кризисов, новых вызовов и угроз

Р. А. Курбанов

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова;
заведующий кафедрой правовых основ экономической деятельности
Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36;
ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ»,
117218, Москва, Большая Черемушkinsкая ул., д. 34.
E-mail: mos-ssp@mail.ru

К. И. Налетов

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова;
старший научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований
Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36;
ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ»,
117218, Москва, Большая Черемушkinsкая ул., д. 34.
E-mail: kirillnaletov@gmail.com

А. М. Белялова

кандидат юридических наук, исполняющая обязанности заведующего
отделом международного сотрудничества
Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.
Адрес: ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации», 117218, Москва, ул. Б. Черемушkinsкая, д. 34.
E-mail: asyulya@mail.ru

Restrictions on Rights and Freedoms During the Period of the New Coronavirus Infection (COVID-19): Improving Legal Mechanisms During the Period of Socio-Economic Crises, New Challenges and Threats

R. A. Kurbanov

Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE;
Head of the Department of Legal Foundations of Economic Activity of the Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation;
Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, 117218, Russian Federation.
E-mail: mos-ssp@mail.ru

K. I. Naletov

PhD of Law, Associate Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE;
Senior Researcher of the Comparative Law Research's Department
of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation;
Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, 117218, Russian Federation.
E-mail: kirillnaletov@gmail.com

A. M. Belyalova

PhD of Law, Acting Head of the Department of the International Cooperation of the Institute of Legislation and
Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
Address: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 B. Cheremushkinskaya Str., Moscow, 117218, Russian Federation.
E-mail: asyulya@mail.ru

Аннотация

Данная статья посвящена анализу ограничений, вводимых органами государственной власти в период пандемии COVID-19. В статье описаны меры поддержки субъектов предпринимательской деятельности, осуществлявших деятельность в наиболее уязвимых и пострадавших сферах общественных отношений. Авторы задаются вопросом о нарушении баланса частных и публичных интересов при введении данных ограничений. В статье обосновывается вывод о том, что правотворческая деятельность органов исполнительной власти оказала положительное влияние на состояние защищенности прав и законных интересов граждан. Подчеркивается, что пандемия COVID-19 наглядно продемонстрировала такое преимущество нормативных актов органов исполнительной власти, как оперативность реагирования и возможность максимальной индивидуализации абстрактных правовых норм. Одновременно авторы указывают на недопустимость подмены законного регулирования так называемым ведомственным правотворчеством.

Ключевые слова: предпринимательская (хозяйственная) деятельность, ограничения прав и свобод, пандемия COVID-19, исполнительная власть, ведомственное правотворчество.

Abstract

This article is devoted to the analysis of restrictions imposed by government authorities during the COVID-19 pandemic, the results of their occurrence. Also the article describes measures to support business entities operating in the most vulnerable and affected areas. The author's concern is the violation of the balance of private and public interests due to these restrictions. The article substantiates the conclusion that the law-making activities of the executive authorities has led to positive impact on protection of rights and legitimate interests of citizens. It is emphasized that the COVID-19 pandemic has clearly demonstrated such an advantage of the regulatory acts of the executive authorities as the speed of response and the possibility of maximum individualization of abstract legal provisions. At the same time, the authors point out the inadmissibility of substituting the rule of law by so-called «executive power lawmaking».

Keywords: entrepreneurial (economic) activity, restrictions on rights and liberties, the COVID-19 pandemic, the executive power, «executive power lawmaking».

Развитие общества всегда сопровождалось наступлением тех или иных негативных явлений, влекущих за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью, окружающей среде, материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности. В подобных условиях перед государством стоит весьма непростая задача по выбору необходимых мер по предотвращению или минимизации таких последствий. В этих условиях возрастает риск невольного неисполнения или ненадлежа-

щего исполнения субъектами правоотношений своих обязанностей, что умножает число случаев причинения убытков, неосновательного обогащения, возникновения деликтных обязательств.

Особая роль в этом процессе отводится праву как основному регулятору общественных отношений. Учитывая, что спрогнозировать наступление таких событий не всегда представляется возможным, государство должно оперативно реагировать на стихийно возникшие вызовы и угрозы, что воз-

можно сделать лишь посредством усиления публично-правовых основ регулирования.

Сложность прежде всего связана с обеспечением баланса частных и публичных интересов в новых условиях. Введение жестких ограничений в отношении субъектов предпринимательской деятельности без оказания им должной поддержки может привести к упадку рынка, массовым банкротствам, потере рабочих мест и иным негативным последствиям, что только усугубит социально-экономическую ситуацию. Равно как и наоборот, такие же последствия может повлечь и недостаточность реагирования со стороны государства.

Наиболее показательным отечественным примером положительного реагирования государства на сложные экономические условия в период пандемии коронавирусной инфекции стало введение моратория на банкротство. Данную меру, с одной стороны, можно рассматривать как ограничение прав кредиторов юридического лица. С другой стороны, принимая во внимание все проблемы, с которыми столкнулись прежде всего субъекты малого и среднего предпринимательства, государство ввело соответствующую социально оправданную меру поддержки компаний, оказавшихся в сложной ситуации в период пандемии¹. Вместе с тем ограничению права кредиторов юридического лица на его банкротство законодатель противопоставил ряд ограничительных мер для компаний, в отношении которых кредиторы собирались применить процедуру признания лица банкротом.

Одним из концептуальных недостатков правового регулирования является не столько частота изменения действующего законодательства, сколько хаотичный, непоследовательный характер таких изменений. Эта тенденция выразилась в том числе в появлении множества так называемых ведомственных нормативных правовых актов. Позитивной стороной ведомственного нормотворчества является максимальная приближенность разработчиков ведомственных нормативных правовых актов к предмету правового

регулирования, что обеспечивает максимальную индивидуализацию правового регулирования, максимальную конкретность правовых предписаний. По словам английского философа Уильяма Оккама, излишняя детализация актов ведомственного правотворчества «умножала сущности без необходимости» т. е. регулировала вопросы, которые и так попадали под действие абстрактно сформулированной нормы законодательства. В связи с этим еще в 80-е гг. прошлого века имело место сокращение ведомственного нормотворчества. Однако в период коронавирусной инфекции именно ведомственное нормотворчество, его способность к оперативному изменению и реагированию на внешние вызовы сыграли решающую положительную роль.

Практика купирования социально-экономических кризисов и их последствий указывает на преобладание в этот период публично-правовых средств регулирования предпринимательской деятельности, что нельзя рассматривать как государственное вмешательство в частные дела. Вводимые ограничения обусловлены необходимостью защиты общественных интересов, что в конечном счете обеспечивает частный интерес. Вместе с тем усиление публично-правовых начал в государственном регулировании должно происходить строго в русле конституционных и законодательных оснований и процедур.

Положения пунктов 2 и 3 статьи 55 Конституции РФ² устанавливают предел ограничений прав и свобод человека и гражданина – они могут быть ограничены исключительно федеральным законом и лишь постольку, поскольку такое ограничение релевантно защите основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства.

Очевидно, что в условиях кризиса, когда законодатель должен оперативно реагировать на стихийное изменение социальной и (или) экономической ситуации, прохождение всех установленных процедур принятия федерального закона не позволит государству не то что действовать на опережение и не допустить усугубления ситуации, но и просто стабилизировать ситуацию. Предусмот-

¹ Норма о моратории на банкротства была включена в статью 5 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Федеральный закон № 127-ФЗ был дополнен с 1 апреля 2020 г. новой статьей 9.1.

² См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

ренные в принимаемом законе меры, которые были бы нужны в начале развития кризисной ситуации, могут быть к моменту его принятия банально не актуальны. Иными словами, такие акты являются средством запоздалого регулирования и не оказывают должного опережающего воздействия на развитие общественных отношений.

Безусловно, решению этой проблемы будет способствовать принятие федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации, на что неоднократно справедливо, на наш взгляд, обращали внимание в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [1. – С. 20–29; 4. – С. 88–93], коллектив которого на протяжении долгих лет пытался реализовать инициативный проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Документ обсуждался на различных экспертных площадках, а в 2019 г. была издана обновленная редакция указанного проекта [2].

Вместе с тем заслуживают внимания принятые государством весной этого года меры, направленные на недопущение распространения коронавирусной инфекции COVID-19, давшие положительный результат.

Следует одобрить действия законодателя, своевременно внесшего необходимые изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ). Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ² были внесены уточнения в понятие чрезвычайной ситуации, закрепленное Федеральным законом № 68-ФЗ. В редакции данного нормативного акта в объем этого понятия входит в том числе «распространение заболевания, представляющего опасность для окружающих». Это важное уточнение, которое не имеет на первый взгляд существенного юридического значе-

ния тем не менее позволило снять вопросы о наличии правовых оснований для введения ограничений, установленных в ряде субъектов Российской Федерации в целях оперативного реагирования на вспышку коронавирусной инфекции.

В настоящее время каждый отдельный регион вправе с учетом санитарно-эпидемиологической обстановки принимать необходимые меры без введения на данной территории режима чрезвычайного положения или чрезвычайной ситуации. Для этого достаточно только ввести режим повышенной готовности, что и было сделано еще до внесения соответствующих дополнений в Федеральный закон № 68-ФЗ мэрией Москвы и многими иными регионами³ в порядке опережающего правотворчества.

Законодатель внес изменения уже постфактум, чтобы придать законную форму действиям власти, что, с одной стороны, вызывает протест, а с другой – понимание всей сложности ситуации. Следует признать, что такая практика дала положительный эффект.

В целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции и поддержки населения и бизнеса за неполные полгода было принято порядка тысячи правовых документов.

Так, Н. Н. Черногор и М. В. Залоило называют общее число принятых на федеральном уровне актов в количестве 855, в том числе 388 нормативных правовых актов и 451 документ рекомендательного и информационного характера. Среди них – 25 федеральных законов, 16 указов Президента РФ, 119 постановлений Правительства РФ [5. – С. 5–26].

Приведенные данные статистики по принятым актам в совокупности с их анализом свидетельствуют о том, что в регулировании предпринимательской деятельности в период кризиса положительно зарекомендовала себя практика использования подзаконных актов. Это в первую очередь связано с упрощенной процедурой их принятия в сравнении с действующим механизмом разработки и принятия законов. Особая роль в этом вопросе должна быть отведена, Президенту РФ, Правительству РФ и субъектам РФ.

Вместе с тем следует принимать во внимание, что нормативные инициативы Правительства РФ

¹ См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.

² См.: Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14 (часть I). – Ст. 2028.

³ Режим повышенной готовности из-за пандемии коронавирусной инфекции к 19 марта 2020 г. установили практически все российские регионы.

отличаются большей проработанностью, поскольку в распоряжении последнего находится целый аппарат органов исполнительной власти, которым могут быть даны соответствующие поручения. Так, Председателем Правительства РФ М. Мишустиным 18 марта 2020 г. были даны поручения, направленные на предоставление отсрочки по уплате налогов и страховых взносов в отношении налогоплательщиков, относящихся к отраслям туризма и авиаперевозок, на обеспечение возможности введения моратория на подачу заявлений налоговыми органами заявлениями об их банкротстве, а также на приостановление назначения выездных налоговых и плановых выездных таможенных проверок¹.

С 28 марта 2020 г. поручением Правительства РФ временно была приостановлена деятельность многих организаций, в первую очередь в сфере туризма, отдыха и развлечений, организаций общественного питания, за исключением дистанционной торговли и т. д.

С учетом данных поручений в Москве с 28 марта были закрыты не только рестораны и кафе, но и магазины (за исключением тех, которые торговали продовольственными товарами и товарами первой необходимости), а также парикмахерские, салоны красоты, бани и солярии. Москва не просто ограничила массовые мероприятия в парках, но и закрыла крупнейшие столичные парки, в частности, ЦПКиО им. Горького, парк Сокольники, парк «Зарядье» и ВДНХ².

Одновременно в целях устойчивого развития экономики 2 апреля 2020 г. Правительством РФ принимается целый комплекс мер поддержки субъектов предпринимательской деятельности, занятых в наиболее пострадавших сферах³.

По мере стабилизации эпидемиологической обстановки Минтруду России, Минэкономразвития России, Роспотребнадзору, Минздраву России было дано поручение Правительства РФ от 25 апреля 2020 г. о подготовке и представлении ими в Правительство РФ согласованных предложений по поэтапной отмене введенных в связи с

распространением новой коронавирусной инфекции ограничений деятельности отдельных организаций и индивидуальных предпринимателей⁴.

Такой механизм оперативного реагирования позволяет расширить участие Правительства РФ в законотворческой деятельности именно в период социально-экономических кризисов, а также иных вызовов и угроз.

В этой связи можно считать заслуживающим одобрения расширение полномочий Правительства РФ в редакции Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 68-ФЗ: помимо прочего, Правительство РФ было наделено правом самостоятельного введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации при наличии угрозы федерального или межрегионального характера, а также правом установления обязательных для граждан и организаций Правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Такие Правила были установлены Правительством РФ на следующий день после вступления новой редакции Федерального закона № 68-ФЗ в силу⁵.

Таким образом, в период социально-экономического кризиса и или иных вызовов и угроз, правовое регулирование общественных отношений, в том числе предпринимательской деятельности, характеризуется следующими особенностями.

Во-первых, принимаемые государством меры свидетельствуют о смещении вектора правового регулирования в сторону усиления публично-правовых основ.

Во-вторых, их принятие не нарушает принцип невмешательства государства в частные дела и не приводит к дисбалансу публичных и частных интересов. Вводимые ограничения обусловлены необходимостью защиты, в том числе интересов частного характера [3. – С. 1067–1075].

В-третьих, происходит перераспределение вопросов регулирования посредством принимае-

¹ См.: Поручение Правительства РФ от 18 марта 2020 г. – URL: <http://government.ru> (дата обращения: 25.02.2020).

² URL: <https://www.interfax.ru/russia/701269> (дата обращения: 25.02.2020).

³ См.: Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики». – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.04.2020

⁴ См.: Поручение Правительства РФ от 25 апреля 2020 г. «О решениях по итогам заседания президиума Координационного совета при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации». – URL: <http://government.ru> (дата обращения: 25.02.2020).

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 15 (часть IV). – Ст. 2274.

мых законов и подзаконных актов. Из сферы действия законов ряд вопросов передается на подзаконный уровень правового регулирования, что связано с необходимостью оперативного реагирования на новые вызовы или угрозы. Особая роль в данном процессе должна быть отведена Правительству РФ как высшему органу исполнительной власти. По мнению авторов данной статьи, позитивной стороной правотворческой деятельности органов исполнительной власти, его преимуществом является максимальная приближенность авторов правовых норм к предмету правового регулирования. Если законодатель

вынужден мыслить максимально абстрактно, то задача органа исполнительной власти – обеспечить максимальную индивидуализацию правового предписания и конкретность.

В-четвертых, следует иметь в виду и то, что в период нормального функционирования общества и государства такой перевес правового массива в пользу подзаконных актов недопустим, поскольку может привести к дестабилизации правового регулирования различных сфер общественных отношений.

Список литературы

1. Залоило М. В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. – 2019. – № 9. – С. 20–29;
2. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). – 5-е изд. перераб. и доп. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019.
3. Раскотиков И. С. Обеспечение публичных и частных интересов при строительстве олимпийских объектов в сфере энергетики // Право и политика. – 2013. – № 8. – С. 1067–1075.
4. Тихомиров Ю. А., Рахманина Т. Н., Хабибуллин А. Г. Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня // Журнал российского права. – 2006, – № 5. – С. 88–93.
5. Черногор Н. Н., Залоило М. В. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса // Журнал российского права. – 2020. – № 7. – С. 5–26.