

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ COVID-2019

### PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE CONTEXT OF COVID-2019

*M. Kobzar-Frolova*

*Summary.* In the conditions of COVID-2019 and the rapid spread of diseases, the problem of legal regulation of new, previously unregulated relations of law has arisen. The author draws the attention of the scientific community to the legislative gaps that have arisen and to the fact that new legal phenomena (phenomena) have arisen that have not yet been studied, have not been described by legal science, their characteristics have not been given, which means that problems may arise in the practice of their application, as well as the actions of prohibitions and restrictions imposed in connection with the action of COVID-2019. In the conclusion, the corresponding conclusions are drawn.

*Keywords:* pandemic, mass events, administrative and legal regulation, responsibility, requirements, prohibitions, restrictions, state sanitary and epidemiological supervision.

**Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна**

*Д.ю.н., профессор, г.н.с., Институт государства  
и права Российской академии наук, г. Москва  
MargoKFMN@yandex.ru*

*Аннотация.* В условиях действия COVID-2019 и стремительного распространения заболеваний, возникла проблема правового регулирования новых, ранее неурегулированных нормами права отношений. Автор обращает внимание научной общественности на возникшие законодательные проблемы и на то обстоятельство, что возникли новые правовые явления (феномены), которые до настоящего времени не изучены, не описаны юридической наукой, не даны их характеристики, а значит могут возникать проблемы в практике их применения, а также действия запретов и ограничений, вводимых в связи с действием COVID-2019. В заключении делаются соответствующие выводы.

*Ключевые слова:* пандемия, массовые мероприятия, административно-правовое регулирование, ответственность, требования, запреты, ограничения, государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

**В**озникновение и стремительное распространение ранее неизвестного заболевания, связанного с действием COVID-2019, стало потрясением для стран всего мира. Уже больше года большинство стран мира вынуждены жить в условиях пандемии. Последствия действия пандемии еще долго будут изучать ученые всего мира. Но до настоящего времени многие страны вынуждены прекратить или ограничить международные связи (торговлю, перевозки, туризм и многое иное), поскольку связь с внешним миром приводит к новым штаммам и угрозам жизни, здоровью, наносит вред экономике. Люди устали от введения запретов и ограничений.

При этом, любое явление жизни, даже негативное, порождает некий круг общественных отношений и их участников. Впрочем, всякий общественный процесс приводит к развитию, в отдельных случаях к деградации. Действие пандемии, тоже не могло не остаться вне рамок исследования юридической науки. Все те аспекты социальной жизни, на которые влияет распространение

COVID-2019 должны быть подвергнуты научному анализу, синтезу, обобщению и систематизации.

Задача любой науки описать возникшее общественное отношение, выделить его характерные признаки, дать характеристики субъектам, представить общественности дефиниции, категории, показать общественные связи, роль и влияние на иные, связанные отношения. Для юридической науки главная цель — снабдить юриста, прежде всего правоприменителя, судью, уполномоченных должностных лиц, толкованием норм позитивного права страны. Не менее важным — дать законодателю предложения о включении в нормативные акты описанного феномена и при необходимости установить обязательные требования, запреты, ограничения, связанные с его действием и влиянием на общественную жизнь людей. Особенно юридическая наука должна живо реагировать в тех условиях, когда отсутствие знаний может негативным образом отразиться на безопасности граждан и создавать угрозу их жизни, здоровью, здоровью будущего поколения, правам и свободам.

С распространением коронавирусной инфекции в общественный оборот вошли термины, которые не использовались ранее правоприменителем не были отражены в нормативных правовых актах не только России, но и многих странах мира. Аналитики компании «Яндекс» составили рейтинг новых и наиболее популярных слов, основанных на данных поисковых запросов по аналогии с британскими лингвистами, которых тоже занимали вопросы наиболее рейтинговых, самых употребляемых слов и выражений уходящего года. К ним были отнесены: «пандемия», «локдаун» или изоляция, (резкое сокращение социальной активности по причине закрытия учреждений и запретов на передвижение), а также «самоизоляция», «удалёнка», «эпидемия», «ограничительные меры» [13, 14]. Однако в общественный оборот вошли не только эти, но и иные новые имеющие социальное значение термины, например, такие как: «массовые мероприятия», «места скопления людей (граждан)», социальное дистанцирование, соблюдение (несоблюдение) социальной дистанции», «масочный режим», «использование средств коллективной и индивидуальной защиты». Введение превентивных мер породило вхождение в социальный оборот словосочетаний, как «ответственность за ношение масок и перчаток в общественных местах», а также запрет собираться с группами лиц и другие, а также ограничения, связанные с режимом действия того, что понимается под указанными терминами. При этом можно констатировать, что указанные термины не в полной мере отражены в российском законодательстве и слабо раскрыты юридической наукой [9, с. 4; 10, с. 74].

Всемирной организацией здравоохранения зафиксирован факт, что в ноябре 2020 года каждые 17 секунд в Европе умирает от COVID-19 один человек. 2020 год вообще останется в мировой истории как год, когда свирепствовала пандемия коронавируса и мировое сообщество в целом и правительство каждой страны вынуждено направить усилия на предотвращение опасности массовых заболеваний и снижения нагрузки на учреждения здравоохранения [13].

Граждане стран, где свирепствует пандемия, в том числе граждане России и лица, находящиеся на территории России, обязаны выполнять требования санитарного законодательства страны, а также постановления, предписания должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор [8, с.13–14]. Это правило установлено статьей 10 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [4].

Любой запрет, ограничение — это действие административно-принудительных мер. А значит описать их

и дать предложения правоприменителю — задача, прежде всего, для ученых административистов. К сожалению, как часто это бывает, законодатель вынужден идти на опережение и срочным образом регулировать возникшие, ранее неурегулированные отношения, а наука вынуждена «догонять» законотворческую идею, воплощенную в норму, описать, выявить пробелы, коллизии, иные недостатки.

Как известно, устанавливая запреты, вводя ограничения, обязательные требования могут как субъекты на уровне федерации, так и на уровне ее субъектов, а в отдельных случаях органы местного самоуправления.

Мэром Москвы был издан Указ от 05.03.2020 № 12-УМ (ред. от 06.10.2020) «О введении режима повышенной готовности» [6] в связи с угрозой распространения в городе Москве новой коронавирусной инфекции (2019-CoV). Одновременно было подготовлено Письмо Департамента здравоохранения г. Москвы от 30.03.2020 № 10–18–161/20 «Об ограничениях передвижения по городу, установленных указом Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» [6]. Указ соответствует требованиям пункта 6 статьи 4.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. 08.12.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [5]. Мэр Москвы постановил:

- ◆ ввести на территории г. Москвы режим повышенной готовности;
- ◆ запретить проведение на территории г. Москвы спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий;
- ◆ временно приостановить проведение досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, а также оказание соответствующих услуг, в местах массового посещения граждан.

Нельзя не обратить внимание на то, что своим Указом, Мэр Москвы вводит такие термины как: «массовые мероприятия», «мероприятия с очным присутствием граждан», «места массового посещения граждан». Возникает вопрос: какие мероприятия признаются массовыми? Массовое — это сколько человек конкретно? Хотелось бы получить разъяснения по каждому из введенных терминов.

Ежедневно новостные ленты сообщают об ограничениях, вводимых за рубежом, и они постоянно меняются, как правило, в сторону более жестких мер. Например, в Британии, Германии, Франции и некоторых других европейских государствах не рекомендуется

собираются группами 6–10 чел. За нарушение этого правила установлена ответственность, вплоть до лишения свободы. Так, в Италии для граждан, получивших предписание без специального разрешения не выходить на улицу и не покидать города, закрытые на карантин, предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до трех месяцев или штраф до €206. В Испании за несоблюдение приказов, запретов, инструкций или запросов, сделанных компетентными органами во время чрезвычайного положения, предусмотрены штрафы от €1,5 тыс. до €600 тыс. В Израиле за нарушение карантина по небрежности грозит лишение свободы до трех лет, если карантин нарушен намеренно — до семи лет [15]. В России пока такие правила не вводились. Но тем не менее, группа 6–10 чел. — это массовое мероприятие?

Всемирная организация здравоохранения (далее — ВОЗ) выпустила 29.05.2020 «Основные рекомендации по планированию массовых мероприятий в контексте COVID-19» [12]. Россия не только участник ВОЗ, но и с 15 июля 2007 года стала участником Международных медико-санитарных правил [12]. Целью данного документа является предоставить руководящие указания правительствам, органам здравоохранения и другим по сдерживанию рисков передачи COVID-19, связанных с массовыми мероприятиями, массовыми собраниями [10, с. 75,75; 11, с. 18–23]. ВОЗ в этой связи вводит дефиницию «массовые мероприятия» — это мероприятия, характеризующиеся концентрацией людей в определенном месте для определенной цели в течение определенного периода времени, которые могут привести к нагрузке на ресурсы планирования и реагирования. Массовые мероприятия могут включать одно мероприятие или сочетание нескольких событий в разных местах, таких как Олимпийские игры. И перечисляет виды (разнообразие) массовых мероприятий: спортивные, музыкальные/развлекательные, религиозные, крупные конференции, выставки, и др. В контексте COVID-19 массовые мероприятия — это события, которые могут усилить передачу вируса и потенциально подорвать способность органов реагирования. В моем представлении данное определение не сняло поставленного вопроса. Таким образом, собравшиеся в кафе, пабе граждане, которые пришли туда каждый сам по себе — не массовое мероприятие. Пусть общаются, заражают друг друга и распространяют заболевание. Офис, собрание коллектива на совещание — вообще выпадает из этого определения. Да и многие другие (поход, религиозные, культурные мероприятия и др.).

Из смысла рекомендаций ВОЗ можно сделать вывод о том, что массовые мероприятия могут быть запланированными или спонтанными. Спонтанные мероприятия должны быть сведены к минимуму, поскольку эти события, не имеющие надлежащего планирования для

осуществления мер профилактики и контроля за снижением риска, несут потенциальную нагрузку на службы здравоохранения.

Между тем, ВОЗ дает характеристики массового развлекательного мероприятия: 1) они имеют важные последствия для психологического благополучия большого людей; 2) имеют существенные политические, культурные, социальные и экономические последствия; 3) в них вовлекается большое число людей; 4) имеют важное значение для общества 5) проведение этого мероприятия необходимо (нужно) обществу. Значит в кафе, на горнолыжный курорт — можно.

Еще ВОЗ рекомендует условия, которые должны быть соблюдены при проведении массовых мероприятий: риски для здоровья населения должны быть минимизированы; приняты меры планирования мероприятия; обеспечено соблюдение всех правил и обязательных требований и др.

Между тем, российский законодатель на федеральном уровне пока никаким образом не отразил в нормах права рассматриваемые понятия. При этом несоблюдение установленных требований, запретов и ограничений, обеспечивается мерами государственного принуждения, подпадающими под санкции Главы 6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). Более того, законодатель усилил меры ответственности за их несоблюдение. Так, например, по состоянию на ноябрь 2020 г установлена административная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, за правонарушения посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. В частности, действия (бездействие) связанные с нарушением законодательства в области его обеспечения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил, их невыполнении и нарушении противоэпидемических мероприятий, совершенных в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, в период действия карантина, либо невыполнение предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарный эпидемиологический надзор (например, статья 6.3 КоАП РФ, с внесенными в нее изменениями в апреле 2020 года). Статья 20.2.2. КоАП РФ устанавливает ответственность за организацию 1) массового одновременного пребывания и (или) 2) передвижения граждан в общественных местах, 3) повлекших нарушение общественного порядка.

Еще один законодательный пробел состоит в том, что понятие «общественный порядок» также не определе-

но нормативно. До настоящего времени идут дискуссии в отношении его сути и содержания.

Гипотезой статьи 20.2.2. КоАП РФ [2] является то, что ответственности подлежит организатор, если он иницирует массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах и мероприятие не относится к публичным мероприятиям, то есть действия организатора не квалифицируются как нарушение норм Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [5]. Но в таком случае, владелец кафе, магазина, курорта не является организатором мероприятия и не может быть привлечен к ответственности. Это его бизнес, средство существования его, его семьи и работников. Он создал площадку для досуга и не более. При этом он обязан обеспечить соблюдение правил ведения бизнеса в рассматриваемых условиях.

К сожалению, еще больше неопределенности внес Конституционный Суд Российской Федерации, который в своем Определении от 24.10.2013 № 1721-О по этому вопросу выразил позицию, что понятие «массовое одновременное пребывание или передвижение в общественных местах» образуют общественные отношения, на которые распространяется действие, и к данной категории относятся не любые проводимые в общественных местах мероприятия, а лишь такие массовые мероприятия, которые преследуют заранее определенную цель, *характеризуются единым замыслом их участников и свободным доступом граждан к участию в них*, но не являются публичными мероприятиями по смыслу Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ

«О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [5]. Если опираться на Определение Конституционного Суда, то проводимые, например, научные конференции, не могут быть признаны массовым мероприятием. На конференцию участники регистрируются, могут пройти в помещение только по предъявлению документа и с соблюдением требований организатора...

Таким образом, вопросы о том, какие мероприятия признаются массовыми, массовое — это сколько человек конкретно, остаются открытыми и требуют разъяснений и законодательного закрепления. В Институте государства и права Российской академии наук ведутся исследования в данном направлении на уровне кандидатской диссертации. При этом предлагается ввести в социальный и научный оборот такие термины, как «мероприятие с ограниченным количеством участников», которое будет имманентно и производно от понятия массовое мероприятие, а также «группа участников» имманентно термину «мероприятие с ограниченным количеством участников» и обосновать их значение с учетом законодательных требований и ограничений. Представляется, что количественное обоснование массового мероприятия должно быть передано на местный уровень, исполнительным органам местного самоуправления. Поскольку густонаселенность территорий разная, разный уровень обеспеченности медицинскими учреждениями и др. Насколько власти на местах могут обеспечить степень защиты, равно как и снизить риск неблагоприятных последствий от проведения массового мероприятия на разных территориях они должны решать самостоятельно, учитывая рекомендации ВОЗ и федерального законодательства.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Всемирная организация здравоохранения «Основные рекомендации по планированию массовых мероприятий в контексте COVID-19»/https://rospotrebнадzor.ru/ по состоянию на 08.06.2020.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
3. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»/
4. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»// Собрание законодательства РФ, 05.04.1999, № 14, ст. 1650
5. Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»/ Собрание законодательства РФ, 21.06.2004, № 25, ст. 2485.
6. Указ Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ (ред. от 06.10.2020) «О введении режима повышенной готовности»/ официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 05.03.2020
7. Письмо Департамента здравоохранения г. Москвы от 30.03.2020 № 10–18–161/20 «Об ограничениях передвижения по городу, установленных указом Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» / Документ опубликован не был// Режим доступа СПС КонсультантПлюс
8. Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: автореф. дисс. ... докт. юр. наук. М., 2011 С. 13–14.
9. Аносов И.С. Формирование системы взаимодействия субъектов обращения лекарственных средств на основе концепции фармацевтической безопасности: автореф. дисс. ... канд. фарм. наук. М. 2016 С. 4
10. Литовкина М.И. Российское законодательство в области обеспечения лекарственной безопасности // Ученые записки № 6, Том 2, 2013 С. 74–76/

11. Беликова А.В., Комаров М.П. Категория «социальная безопасность» и ее место в системе национальной безопасности // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета./ Гуманитарные и общественные науки. 2015 № 1 (215). С. 18–23.
12. Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения [https://www.who.int/ihr/legal\\_issues/states\\_parties/ru/](https://www.who.int/ihr/legal_issues/states_parties/ru/)
13. Официальный сайт Российской газеты: <https://rg.ru/2020/11/24/voz-kazhdye-17-sekund-v-evrope-ot-koronavirusa-umiraet-odin-chelovek.html/> обращение от 03.12.2020
14. [https://yandex.com/news/instory/YAndeks\\_sostavil\\_top\\_novykh\\_slov\\_desyatiletiya-a465a6de2438e0de790d4c0751ac7b69?persistent\\_id=2176/](https://yandex.com/news/instory/YAndeks_sostavil_top_novykh_slov_desyatiletiya-a465a6de2438e0de790d4c0751ac7b69?persistent_id=2176/) дата обращения 25.11.2020
15. Официальный сайт ТАСС России <https://tass.ru/info/7989649/> дата обращения 03.12.2020

© Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна ( MargoKFMN@yandex.ru ).  
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Российская Академия Наук