

Научная статья
УДК 342.5
DOI: 10.37973/KUI.2022.22.80.004

**ПОЛНОМОЧИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО
БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ (ОПЫТ ПАНДЕМИИ COVID-19)**

Александр Николаевич Мещеряков,
Тюменский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России, Тюмень, Россия, 12.00.02@mail.ru



Аннотация

Введение: в статье осуществляется анализ полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и практики их реализации в период пандемии на предмет соответствия задачам эффективного противодействия чрезвычайным ситуациям эпидемиологического характера.

Материалы и методы: работа основана на нормативно-правовых и научных материалах, а также правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации. Достоверность полученных результатов подтверждена использованием общенаучных и специально-юридических методов исследования, таких как формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Результаты исследования: в статье изучены правовые основы и практика использования полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в период пандемии COVID-19. Установлена хронология введения особых правовых режимов. Исследована проблема использования указанных полномочий за рамками, установленными федеральным законодательством.

Обсуждение и заключение: сделан вывод, согласно которому в ходе пандемии высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации было наделено достаточным для эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации объемом полномочий в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Выделено две группы указанных полномочий: общие, применимые в рамках обычного правового режима, и чрезвычайные, которые могут быть использованы только при введении в установленном порядке особых правовых режимов. Выдвинуто предположение о возможности дальнейшего использования права регулирования в опережающем порядке, признаваемого за высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации.

Ключевые слова: высшее должностное лицо; субъект Российской Федерации; полномочия; санитарно-эпидемиологическое благополучие; правовой режим; пандемия

© Мещеряков А.Н., 2022

Для цитирования: Мещеряков А.Н. Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения (опыт пандемии COVID-19) // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2022. Т. 13. № 4 (50). С. 25 – 32. DOI: 10.37973/KUI.2022.22.80.004

Scientific article
UDC 342.5
DOI: 10.37973/KUI.2022.22.80.004

**THE AUTHORITY OF THE HIGHEST OFFICIAL OF A CONSTITUENT ENTITY
OF THE RUSSIAN FEDERATION TO ENSURE THE SANITARY AND EPIDEMIOLOGICAL
WELL-BEING OF THE POPULATION (EXPERIENCE OF THE COVID-19 PANDEMIC)**

Aleksandr Nikolayevich Meshcheryakov,
the Tyumen Advanced Training Institute of MIA of Russia, Tyumen, Russia, 12.00.02@mail.ru

Abstract

Introduction: the author conducts the analysis of the authority of the highest official of a constituent entity of the Russian Federation with respect to the protection of the population's well being and the practice of implementation during the pandemic with a view to aligning tasks of effective countering emergency situations of epidemiological nature.

Materials and Methods: the author used legal instruments and scientific works, as well as legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation. Reliability of the obtained results has confirmed by the use of general scientific and special legal methods of research, such as legal and comparative legal methods.

Results: the author studied legal frameworks and the use of authority of the highest official of a constituent entity of the Russian Federation with respect to the protection of the population's well being during the pandemic COVID-19. The author established chronology of special legal regimes. The author studied the usage of the authorities beyond the limits established by federal law.

Discussion and Conclusions: during the pandemic, the highest-ranking official of a subject of the Russian Federation was endowed with sufficient authority to effectively respond to emergencies in ensuring the sanitary and epidemiological welfare of the population. Two groups of authorities were distinguished: general, applicable within the ordinary legal regime and extraordinary, which were used only when special legal regimes were introduced in the prescribed way. It was suggested that the right to regulate in advance, admitted for the highest-ranking official of a subject of the Russian Federation by the Constitutional Court of the Russian Federation, can be used in prospect.

Keywords: highest-ranking official; subject of the Russian Federation; powers; sanitary and epidemiological well-being; legal regime; pandemic

© Meshcheryakov A.N., 2022

For citation: Meshcheryakov A.N. The Authority of the Highest Official of a Constituent Entity of the Russian Federation to Ensure the Sanitary and Epidemiological Well-Being of the Population (Experience of the Covid-19 Pandemic) // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. Vol. 13. № 4 (50). P. 25 – 32. DOI: 10.37973/KUI.2022.22.80.004

Введение

Два глобальных и совпавших по времени события – конституционная реформа и пандемия COVID-19 (далее – пандемия) – определили существенные изменения в конституционно-правовом статусе высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (РФ). Первое придало высшему должностному лицу субъекта РФ статус конституционного органа государственной власти, второе послужило поводом для совершенствования полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Внезапно начавшись, пандемия бросила обществу глобальный вызов, повлияв на большинство сфер жизнедеятельности, и стала серьезным испытанием для всех государственных институтов.

В настоящее время, когда острая угроза отступила, можно с уверенностью утверждать об эффективности принимаемых органами публичной власти мер и верно выбранной стратегии противодействия. Вместе с тем из любых событий, даже имеющих негативную окраску, следует извлекать необходимый опыт, позволяющий в будущем более результативно реагировать на возникающие угрозы и избегать ранее допущенных ошибок.

Обзор литературы

Вопросы, связанные с реагированием органов государственной власти на события, вызванные пандемией, рассматривались в работах многих авторов. Полномочиям высшего должностного лица субъекта РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в период пандемии были посвяще-

ны научные статьи Н.В. Варламовой, В.А. Винокурова, Е.Н. Дорошенко, А.М. Коновалова, А.Ф. Пьянковой, Ю.Г. Федотовой, К.В. Шафигулина. Серьезные доктринальные работы по указанным вопросам в настоящее время пока отсутствуют.

Поскольку рассмотрение исследуемых проблем затрагивало вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина в особых условиях, при подготовке статьи автор обращался к работам И.В. Гончарова, С.В. Пчелинцева, В.А. Толстика.

Материалы и методы

Нормативную основу исследования составили нормы Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, а также законы субъектов Российской Федерации, положения которых регулируют полномочия высшего должностного лица субъекта РФ. Теоретической базой для изучения полномочий в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения стали публикации ведущих представителей науки конституционного права. В качестве эмпирических материалов использовалась практика Конституционного Суда Российской Федерации.

Методология работы основана на диалектическом методе познания с базирующимися на нем общенаучными методами исследования явлений и процессов в их развитии и взаимообусловленности. Среди частнонаучных методов преобладает формально-юридический, а также сравнительно-правовой (внутреннего сравнения), позволяющий сопоставить рассматриваемые полномочия высших должностных лиц в различных субъектах РФ, выявить их сходства и различия.

Результаты исследования

Известно, что в условиях необходимости быстрого реагирования на изменяющиеся условия из всех ветвей государственной власти наиболее мобильной является власть исполнительная. Поэтому в начале пандемии именно органы исполнительной власти первыми приступили к реализации чрезвычайных мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Деятельностью органов государственной власти по противодействию пандемии в масштабе всей страны руководил Президент Российской Федерации, так как, согласно Основному закону страны, он является главой государства, гарантом прав и свобод человека и гражданина (ч. 1, 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации), на него

возложено общее руководство осуществлением исполнительной власти Российской Федерации (ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации). В субъектах РФ это стало задачей высших должностных лиц, которые, как следует из конституционного наименования должности, являются руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Исходя из того, что мероприятия по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в период пандемии, включая применение ограничительных мер, осуществлялись на основании решений высших должностных лиц субъектов РФ, научный интерес представляет вопрос о наличии у них соответствующих полномочий.

Нельзя отрицать, что, поскольку носителем вируса является человек, предотвратить распространение болезни, не ограничив права и свободы личности, невозможно, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия в чрезвычайных условиях требует применения соответствующих мер. В научной литературе такое ограничение прав и свобод человека и гражданина принято называть специальным [1, с. 115].

Во время пандемии специальные ограничения правового статуса личности вводились как по территории (субъект федерации), так и по субъекту (лица, прибывающие из-за границы или имеющие признаки заболевания). Изучение законности, обоснованности и соразмерности этих мер обусловлено выработанными в практике Конституционного Суда Российской Федерации требованиями об адекватности ограничений прав и свобод человека и гражданина социально необходимому результату. Применяемые ограничения не должны посягать на само существо права или свободы, не ставить их реализацию в зависимость от решения правоприменителя, а возможность несоразмерного ограничения должна быть исключена¹.

Конституционно-правовым основанием для наличия у высшего должностного лица субъекта РФ полномочий в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения являются п. «б», «з» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, относящие к предметам совместного ведения России и ее субъектов решение вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями. Поскольку, согласно ст. 76 Конституции

¹ По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.02.2000 № 3-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 9. Ст. 1066.

Российской Федерации, по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, при закреплении в федеральных законах подобных полномочий высшего должностного лица субъекта РФ их законность не может быть поставлена под сомнение.

Вместе с тем Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ на момент возникновения пандемии не предусматривал наличие специальных полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Существовавшая в нем норма о предупреждении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий (п. 5 ч. 2 ст. 26³) не наделяла высшее должностное лицо субъекта РФ теми полномочиями, которые фактически были использованы при ограничении прав и свобод человека в период пандемии.

Новый Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»² сохранил аналогичный подход к регулированию исследуемых общественных отношений (п. 5 ч. 1 ст. 44).

Специальные полномочия высшего должностного лица субъекта РФ в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения основаны на положениях федеральных законов от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³ (далее – Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии) и от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁴ (далее – Закон о ЧС).

В первом закреплены полномочия в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6), такие как принятие нормативных правовых актов субъекта РФ, подго-

товка реализация соответствующих региональных программ, пропаганда здорового образа жизни, введение и отмена на территории субъекта РФ ограничительных мероприятий (карантина) и др.

В рамках исследования заслуживает внимания режим карантина, который законом определен как административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных (ст. 1). Такой режим позволяет органам государственной власти субъекта РФ вводить ограничения отдельных прав и свобод личности, в том числе свободы передвижения, однако в период пандемии он не был использован.

Второй – Закон о ЧС – устанавливает полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: принятие нормативных правовых актов, наличие необходимых сил и средств, проведение эвакуационных мероприятий, проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, введение режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации и ряд других.

Как ни странно, практика пошла по пути установления в субъектах РФ не предусмотренного Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии режима карантина, что более логично и отмечается рядом авторов [2, с. 58-59], а установленного Законом о ЧС режима повышенной готовности.

Возможно, именно поэтому основная научная дискуссия развернулась в отношении введения в субъектах РФ режима повышенной готовности с установлением обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, в том числе свободы передвижения, права на труд, свободы предпринимательской деятельности и т.д. Нормативной основой для принятия этих решений стали пункты «м»⁵, «у» и «ф»⁶ ст. 11 Закона о ЧС, причем последние два были установлены постфактум.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52. Ч. I. Ст. 8973.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁵ О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»: Федеральный закон от 01.04.2012 № 23-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 14. Ст. 1549.

⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 14. Ч. I. Ст. 2028.

Многие авторы, анализируя сложившуюся практику, подчеркивают проблемы оснований, пределов и содержания действующих в период пандемии ограничений прав и свобод [3, с. 53]; характера этих мер, их подзаконного регулирования, соответствия действующему законодательству [5, с. 32-33], а также расширенного делегирования органам государственной власти субъектов РФ федеральных полномочий [4, с. 6-7].

Эти противоречия обусловлены последовательностью принятия нормативных правовых актов, поскольку под сомнение ставится законность мер, принятых в субъектах РФ до 1 апреля 2020 г. – даты вступления в силу поправок в Закон о ЧС, предоставивших органам государственной власти субъектов РФ такие полномочия.

Изучение хронологии принятия нормативных правовых актов, вводящих особые меры в связи с пандемией, дает основание утверждать, что одним из первых постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 24 января 2020 г. № 2 «О дополнительных мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV»¹ высшим должностным лицам субъектов РФ иным государственным органам, организациям были даны рекомендации по организации санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Доведение подобных рекомендаций в практике Главного государственного санитарного врача Российской Федерации не является чем-то новым; это его полномочие, предусмотренное Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, периодически используется.

Однако в последующих его постановлениях от 31 января 2020 г. № 3, от 2 марта 2020 г. № 5, от 13 марта 2020 г. № 6, от 30 марта 2020 г. № 9 в отношении высших должностных лиц субъектов РФ содержатся предписания уже не рекомендательного (рекомендовать), а обязывающего (постановляю) характера. Несмотря на то, что эти предписания выходили за рамки полномочий, установленных Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (на

эту проблему, в частности, обращает внимание В.А. Винокуров [6]), они не остались без внимания и были исполнены.

Как отмечает Н.В. Варламова, в условиях фактически сложившейся чрезвычайной ситуации, к которой, несомненно, относится ситуация с пандемией, может быть две стратегии действий государства: преодолевать ее в рамках существующего конституционного порядка и правового регулирования или вводить особый правовой режим [7, с. 17-19]. На чрезвычайный характер полномочий и принятых во время пандемии в субъекта РФ мер указывают многие исследователи [8, 5, 9].

С учетом ситуации в короткий период с 24 января 2020 г. (первое предписание Главного государственного санитарного врача Российской Федерации) до 2 апреля 2020 г. (издание указа Президента РФ 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)»²) (далее – Указ Президента РФ № 239) органам государственной власти субъектов РФ было необходимо ввести один из особых правовых режимов, наиболее подходящих для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения: карантин, режим повышенной готовности или режим чрезвычайной ситуации.

Практика пошла по пути введения в субъектах РФ в период с 27 января 2020 г. (Амурская область) по 20 марта 2020 г. (Воронежская область) нормативными правовыми актами высшего должностного лица (в 58 субъектах РФ³) или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (в 23 субъектах РФ⁴) режима повышенной готовности. В 4 субъектах РФ (Республика Бурятия⁵, Мурманская, Псковская, Тульская области) были изданы нормативные правовые акты высших должностных лиц и акты высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

В принятых органами государственной власти субъектов РФ актах были установлены специаль-

¹ Российская газета. 2020. 29 января.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 14. Ч. I. Ст. 2082.

³ Например, распоряжение губернатора Амурской области от 27.01.2020 № 10-Р «О введении режима повышенной готовности». URL://pravo.gov.ru (дата обращения: 15.06.2022).

⁴ Например, постановление Правительства Брянской области от 17.03.2020 № 106-п «О введении режима повышенной готовности на территории Брянской области». URL://pravo.gov.ru (дата обращения: 15.06.2022).

⁵ О вводе режима функционирования «повышенная готовность» для территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Республики Бурятия: распоряжение Правительства Республики Бурятия от 07.02.2020 № 72-Р; О дополнительных мерах по защите населения и территории Республики Бурятия от чрезвычайной ситуации, связанной с возникновением и распространением инфекции, вызванной новым типом коронавируса (COVID-19): указ Главы Республики Бурятия от 13.03.2020 № 37. URL://pravo.gov.ru (дата обращения: 15.06.2022).

ные ограничительные и обязывающие меры. В них были закреплены такие императивные предписания, как запрет на проведение спортивных, массовых мероприятий и т.д.), приостановление работы ресторанов, кафе и т.д., обязательство граждан по использованию средств индивидуальной защиты и т.д.). Также встречались указания воздержаться от посещения религиозных объектов, поездок за пределы субъекта РФ и т.д., рекомендовать соблюдение социального дистанцирования, перевода на дистанционный режим исполнения трудовых обязанностей и т.д.).

Никаких сомнений, в том, что подобные правовые предписания ограничивают права и свободы человека и гражданина, используя известные в юридической науке формы: обязывание, запрет, приостановление реализации определенного объема прав и свобод [1, с. 115; 10, с. 168]. В связи с установлением таких требований возникает присущая особым правовым режимам ситуация необходимого обеспечения баланса интересов государства и личности [11, с. 7].

В этом как раз и заключается причина возникших противоречий, поскольку, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, единственным возможным основанием ограничения прав и свобод человека и гражданина является федеральный закон, а поправки в Закон о ЧС, устанавливающие соответствующие полномочия высших должностных лиц субъектов РФ, были внесены только 1 апреля 2020 г. указом Президента РФ № 239. Высшим должностным лицам субъектов РФ было предписано обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий.

Таким образом, только 2 апреля 2020 г. на федеральном уровне было завершено формирование правовых основ, предоставивших высшему должностному лицу субъекта РФ полномочия в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, связанные с ограничениями прав и свобод человека и гражданина.

Никто не спорит с тем, что в оперативном режиме был выстроен принципиально новый механизм осуществления мероприятий по противодействию чрезвычайной ситуации на региональном уровне. Однако законность введенных в субъектах РФ ограничений прав и свобод человека и гражданина в период с 27 января 2020 г. до 1 апреля 2020 г. стала предметом не только научной

дискуссии, но судебных разбирательств. В итоге указанные полномочия высшего должностного лица субъекта РФ стали предметом конституционного контроля¹.

В рассматриваемом деле проверялось соответствие Конституции Российской Федерации полномочий губернатора Московской области по установлению для граждан запрета покидать место проживания (пребывания), что является ограничением права граждан на свободу передвижения.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, с учетом того, что жизнь человека является высшей конституционной ценностью, без которой реализация иных прав становится во многом бессмысленна, высшим должностным лицом субъекта РФ было осуществлено оперативное (опережающее) правовое регулирование, что не может расцениваться как противоречие положениям Конституции Российской Федерации. Ограничение свободы передвижения, установленное постановлением губернатора Московской области, поскольку оно имело исключительный, временный и экстраординарный характер, преследовало конституционно закрепленные цели защиты жизни и здоровья всех лиц, признано допустимым и соразмерным. Но, несмотря на убедительную аргументацию, дальнейшая возможность преодоления правом опережающего правового регулирования прямых предписаний ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации оставляет некоторые сомнения.

Обсуждение и заключение

Завершая исследование, выносим на обсуждение следующие выводы:

1. Среди органов государственной власти субъекта РФ высшее должностное лицо является единственным, способным в нештатной ситуации обеспечить адекватное внезапно возникающим угрозам реагирование, в том числе с целью обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Такая возможность достигается за счет имеющихся у него полномочий, в том числе чрезвычайных, которыми оно было наделено федеральным законодательством в период пандемии.

2. Проведенный анализ позволил выявить недостатки в существующем на начало пандемии (январь – март 2020 г.) правовом механизме реагирования на чрезвычайные ситуации эпи-

¹ 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: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.12.2020 № 49-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 1. Ч. II. Ст. 289.

демиологического характера, выразившиеся в недостаточном объеме полномочий высших должностных лиц субъектов РФ.

Действующие на момент редакции федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предусматривали отдельные полномочия высшего должностного лица субъекта РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, однако они не предоставляли ему право ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Этот пробел был устранен внесенными 1 апреля 2020 г. в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» изменениями, наделившими высшее должностное лицо субъекта РФ чрезвычайными полномочиями в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

3. Несмотря на то, что в начале пандемии (до 1 апреля 2020 г.) высшие должностные лица субъектов РФ вышли за рамки предоставленных федеральными законами полномочий, рассматривая этот вопрос, Конституционный Суд Российской Федерации с учетом особой ценности права на жизнь и здоровье, исключительного и экстраординарного характера конкретно-исторической ситуации признал, что эти полномочия были осуществлены в рамках признаваемого за субъек-

ектами РФ права осуществления опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения.

Признание такого права позволяет его дальнейшее использование. Но в той части, в которой его применение связано с ограничением прав и свобод человека и гражданина, оно должно иметь четкие границы, обусловленные необходимостью обеспечения баланса между защитой жизни и здоровья граждан и правами и свободами конкретного лица.

4. В настоящее время высшее должностное лицо субъекта РФ наделено необходимым для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения объемом полномочий. Часть из них может быть реализована в рамках обычного правового режима (подготовка и содержание в готовности необходимых сил и средств, организация и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, финансирование региональных программ и мероприятий по защите от чрезвычайных ситуаций, пропаганда здорового образа жизни и т.д.).

Отдельные полномочия носят чрезвычайный характер и могут быть использованы только в рамках особых правовых режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (установление обязательных для исполнения правил поведения, особого порядка передвижения лиц и транспортных средств, приостановление (ограничение) деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей и др.). Особенность этих полномочий заключается в том, что они допускают правомерное ограничение прав и свобод человека и гражданина.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гончаров И.В. Ограничения прав и свобод человека и гражданина как элемент их обеспечения // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3. С. 111-117.
2. Пьянкова А.Ф. Правовые основания введения в регионах России мер, препятствующих распространению новой коронавирусной инфекции // Закон. 2020. № 5. С. 53-59.
3. Дорошенко Е.Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 12. С. 48-56.
4. Федотова Ю.Г. Реализация мер административно-публичного обеспечения социальной защиты граждан в условиях режима повышенной готовности // Социальное и пенсионное право. 2020. № 3. С. 3-7.
5. Коновалов А.М. Законно ли введены режим повышенной готовности и последовавшие за ним ограничения прав и свобод на территориях субъектов Российской Федерации? // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 32-34.
6. Винокуров В.А. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и новая коронавирусная инфекция: проблемы правового регулирования // Медицинское право. 2020. № 4. С. 9-19.
7. Варламова Н.В. Пандемия COVID-19 как вызов конституционному правопорядку // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 17-30.

8. Винокуров В.А. Проблемы правового регулирования, возникающие при ликвидации нового вида чрезвычайных ситуаций // Теория государства и права. 2020. № 4. С. 49-60.
9. Шафигулин К.В. Угроза национальной безопасности, связанная с проблемой государственного управления по противодействию распространения новой коронавирусной инфекции // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 11-15.
10. Толстик В.А. Юридическая форма, цели и мера ограничения прав и свобод человека // Вестник Владимирского юридического института. 2017. № 4. С. 167-171.
11. Пчелинцев С.В. Пределы ограничений прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов: современные подходы // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 3-9.

REFERENCES

1. Goncharov I.V. Ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina kak element ih obespecheniya // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2020. № 3. S. 111-117.
2. P'yankova A.F. Pravovye osnovaniya vvedeniya v regionah Rossii mer, prepyatstvuyushchih rasprostraneniyu novoj koronavirusnoj infekcii // Zakon. 2020. № 5. S. 53-59.
3. Doroshenko E.N. Konstitucionno-pravovye osnovy ogranicheniya prav cheloveka v svyazi s pandemiej novoj koronavirusnoj infekcii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2020. T. 15. № 12. S. 48-56.
4. Fedotova YU.G. Realizaciya mer administrativno-publichnogo obespecheniya social'noj zashchity grazhdan v usloviyah rezhima povyshennoj gotovnosti // Social'noe i pensionnoe pravo. 2020. № 3. S. 3-7.
5. Konovalov A.M. Zakonno li vvedeny rezhim povyshennoj gotovnosti i posledovavshie za nim ogranicheniya prav i svobod na territoriyah sub'ektov Rossijskoj Federacii? // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2020. № 7. S. 32-34.
6. Vinokurov V.A. Sanitarno-epidemiologicheskoe blagopoluchie naseleniya i novaya koronavirusnaya infekciya: problemy pravovogo regulirovaniya // Medicinskoe pravo. 2020. № 4. S. 9-19.
7. Varlamova N.V. Pandemiya COVID-19 kak vyzov konstitucionnomu pravoporyadku // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2020. № 6. S. 17-30.
8. Vinokurov V.A. Problemy pravovogo regulirovaniya, vznikayushchie pri likvidacii novogo vida chrezvychajnyh situacij // Teoriya gosudarstva i prava. 2020. № 4. S. 49-60.
9. SHafigulin K.V. Ugroza nacional'noj bezopasnosti, svyazannaya s problemoj gosudarstvennogo upravleniya po protivodejstviyu rasprostraneniya novoj koronavirusnoj infekcii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2021. № 3. S. 11-15.
10. Tolstik V.A. YUridicheskaya forma, celi i mera ogranicheniya prav i svobod cheloveka // Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta. 2017. № 4. S. 167-171.
11. Pchelincev S.V. Predely ogranichenij prav i svobod cheloveka v usloviyah osobyh pravovyh rezhimov: sovremennye podhody // Zhurnal rossijskogo prava. 2005. № 8. S. 3-9.

Информация об авторе:

Мещеряков Александр Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры философии, иностранных языков и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, ORCID ID: 0000-0001-9676-2816, ResearcherID: AAS-3148-2020, 12.00.02@mail.ru
Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author:

Meshcheryakov Aleksandr N., Candidate of Law (Research doctorate), Associate Professor, the Head of the Department of Philosophy, Foreign Languages and Humanitarian Training of law Enforcement Officers of the Tyumen Advanced Training Institute of MIA of Russia, ORCID ID: 0000-0001-9676-2816, ResearcherID: AAS-3148-2020, 12.00.02@mail.ru
The author has read and approved the final version of the manuscript.

Статья получена: 29.06.2022.

Статья принята к публикации: 21.12.2022.

Статья опубликована онлайн: 26.12.2022.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаю.