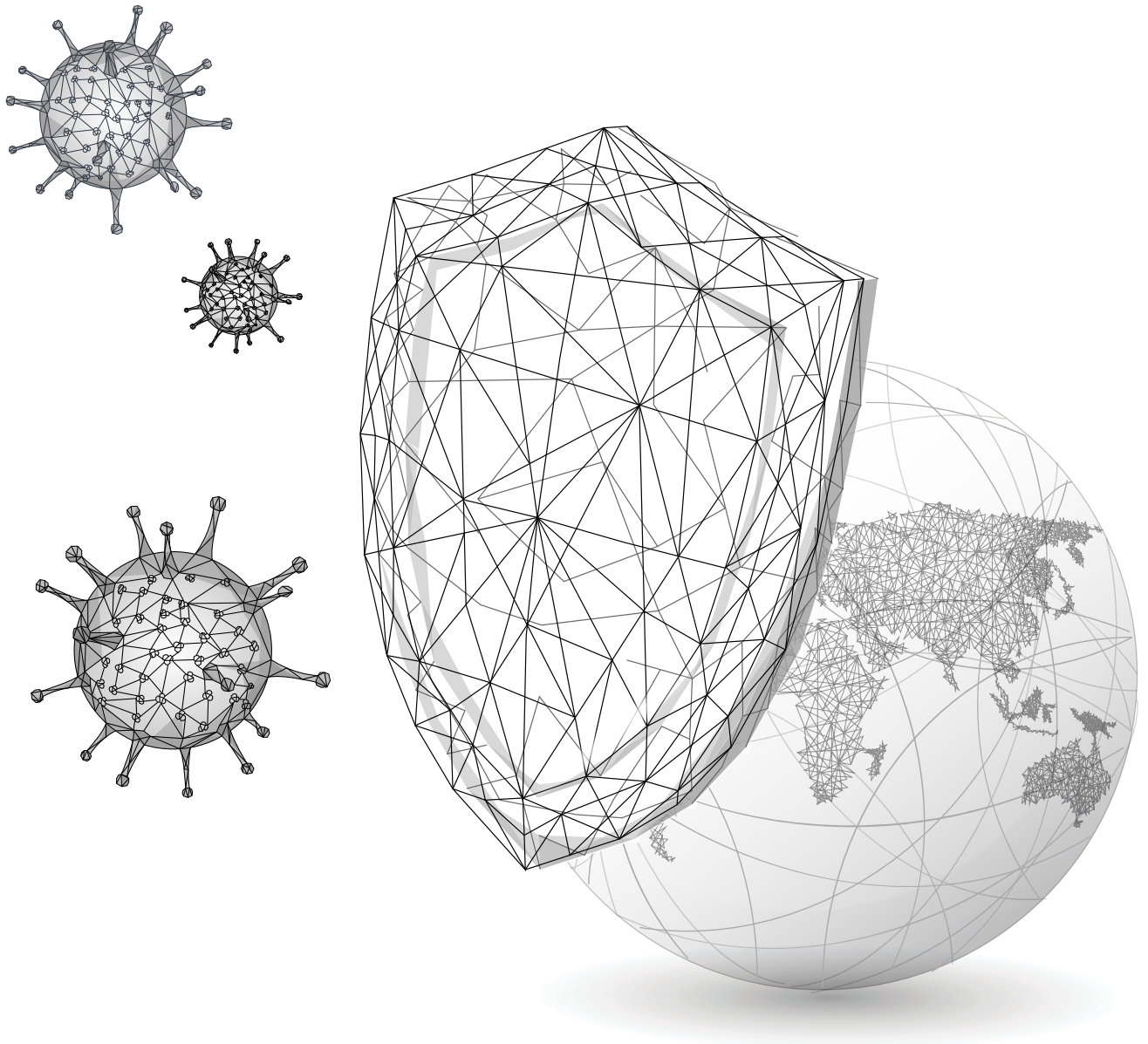




ЦЕНТР МЕЖДУНАРОДНЫХ
И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ

COVID-19 — ТЕСТ ДЛЯ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ МИРА



Москва
Июнь 2021

О ЦЕНТРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Центр международных и сравнительно-правовых исследований — некоммерческая неправительственная организация, специализирующаяся на исследовании значимых для Российской Федерации вопросов права.

Проводя комплексные практико-ориентированные исследования и обсуждения с привлечением ведущих российских и иностранных экспертов — специалистов из разных отраслей знаний, Центр способствует диалогу власти, бизнеса и экспертного сообщества и реализует проекты, направленные на популяризацию изучения международного права.

Центр оказывает экспертную поддержку российским делегациям в международных организациях (ISA, UNIDROIT и др.), в качестве наблюдателя принимает участие в работе UNCITRAL.

Также Центр является организатором ежегодной премии для молодых юристов за лучшую научную работу «Международное право в XXI веке», проводит Летнюю Школу по международному публичному праву для граждан России и других государств — участников СНГ с привлечением ведущих мировых специалистов в области международного права.

Постоянно пополняемая библиотека Центра предоставляет доступ к классическим и современным печатным изданиям по международному публичному и частному праву, сравнительному правоведению на различных языках, а также к иностранным и российским электронным правовым базам.

Центр — это пространство знаний, компетенций и диалога по вопросам права.

Кадашёвская наб., 14, корп. 3

+7 495 640 65 65

Москва, 119017, Россия

info@iclr.ru www.iclr.ru

ОГЛАВЛЕНИЕ

Сокращения.....	6
Введение	11
Выводы	12
Резюме.....	17
Приложение 1. Международное право и пандемия COVID-19	25
1. Международно-правовое регулирование чрезвычайных ситуаций в сфере здравоохранения	25
2. Международное право и меры, принимаемые государствами в борьбе с чрезвычайными ситуациями	31
Приложение 2. Региональная интеграция и пандемия COVID-19	44
1. Нормативно-правовое регулирование и механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения на уровне Европейского союза.....	44
2. Нормативная база и механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения на уровне Евразийского экономического союза	51
Приложение 3. Реакция отдельных государств на пандемию COVID-19	54
I. Франция	54
1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации	54
2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19.....	57
II. Германия.....	64
1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации	64
2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19.....	68
III. Италия	73
1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации	73
2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19.....	77
IV. Испания.....	83
1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации	83
2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19.....	86
V. Швеция.....	92
1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации	92
2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19.....	98
VI. Великобритания	102
1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации	102
2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19.....	110
VII. США	116
1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации	116
2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19.....	121

VIII. Китай.....	129
1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации	129
2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19.....	138
IX. Российская Федерация	144
1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации	144
2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19.....	150
Приложение 4. Реакция государств на «вторую волну» пандемии COVID-19.....	159
I. Франция	159
1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19 160	
2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19	162
3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19.....	169
II. Германия.....	177
1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19 177	
2. Меры, принятые в целях борьбы с распространением COVID-19	179
3. Судебная практика в связи с распространением COVID-19	184
III. Италия	187
1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19 188	
2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19	192
3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19.....	197
IV. Испания.....	202
1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19 203	
2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19	204
3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19.....	218
V. Швеция.....	228
1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19 228	
2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19	229
3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19.....	235
VI. Соединённое Королевство.....	237
1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19 237	
2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19	240
3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19.....	243
VII. США	247

1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19	248
2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19	249
3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19	255
VIII. Китай	260
1. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19	260
2. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19	264
IX. Российская Федерация	266
1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19	266
2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19	268
3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19	275
Таблица 1. Сравнительная таблица государственного режима реагирования на чрезвычайные ситуации во Франции, Германии, Италии, Испании	280
Таблица 2. Сравнительная таблица государственного режима реагирования на чрезвычайные ситуации в Швеции, Великобритании, США, Китае, России	293
Таблица 3. Сравнительная таблица мер, принятых в борьбе с пандемией COVID-19 во Франции, Германии, Италии, Испании	314
Таблица 4. Сравнительная таблица мер, принятых в борьбе с пандемией COVID-19 в Швеции, Великобритании, США, Китае, России	330
Таблица 5. Сравнительная таблица реагирования на COVID-19 Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Республики Татарстан, Нижегородской области	360
Таблица 6. Сравнительная таблица реагирования на COVID-19 Иркутской области, Калининградской области, Краснодарского края, Приморского края, Хабаровского края	377
Таблица 7. Сравнительная таблица мер реагирования на COVID-19 Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Республики Татарстан, Нижегородской области, актуальных по состоянию на сентябрь 2020 года — март 2021 года	397
Таблица 8. Сравнительная таблица реагирования на COVID-19 Иркутской области, Калининградской области, Краснодарского края, Приморского края, Хабаровского края по состоянию на сентябрь 2020 года — март 2021 года	407

СОКРАЩЕНИЯ

АЗСБ	Акт о защите от стихийных бедствий, Германия
АОЗ, Агентство	Агентство общественного здравоохранения, Швеция
ВАЗ	Всемирная ассамблея здравоохранения
ВДПЧ, Декларация	Всеобщая декларация прав человека 1948 года
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
Второй закон о налоговой помощи во время коронавируса	Второй закон о реализации мер налоговой помощи для управления коронавирусом кризисом, Германия
Декрет № 2020-260	Декрет № 2020-260 от 16 марта 2020 года, Франция
Декрет № 2020-293	Декрет № 2020-293 от 23 марта 2020 года, Франция
Декрет № 2020-545	Декрет № 2020-545 от 11 мая 2020 года, Франция
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕКПЧ, Европейская конвенция	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года
ЕС	Европейский союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕСХ, Хартия	Европейская социальная хартия 1961 года
ЕЭК	Евразийская экономическая комиссия
Закон № 16/2003	Закон № 16/2003 о единых механизмах и качестве национальной системы здравоохранения, Испания
Закон № 2020-290	Закон № 2020-290 от 23 марта 2020 года, Франция
Закон № 2020-546	Закон № 2020-546 от 11 мая 2020 года, Франция

Закон № 3/2020	Закон № 3/2020 от 18.09.2020 о процедурных и организационных мерах по борьбе с COVID-19 в сфере отправления правосудия, Испания
Закон о биологической безопасности	Федеральный закон «О биологической безопасности в Российской Федерации»
Закон о высокой степени готовности	Закон о мерах муниципалитетов и региональных советов до и во время чрезвычайных событий в мирное время и в периоды высокой степени готовности (2006:544), Швеция
Закон о гражданских непредвиденных обстоятельствах	Закон о гражданских непредвиденных обстоятельствах 2004 года, Великобритания
Закон о ЧС	Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», РФ
Закон об общественном здравоохранении	Закон об общественном здравоохранении (борьбе с болезнями) 1984 года, Великобритания
Закон об эпидемии	Закон, регулирующий особые полномочия в контексте эпидемиологической ситуации национального или общенационального масштаба и определяющий обязанности в соответствии с законом о защите от инфекций, Германия
Закон от 3 апреля 1955 года	Закон № 55-385 от 3 апреля 1955 года, Франция
Закон Стаффорда	Закон Роберта Т. Стаффорда о бедствиях и чрезвычайной помощи, США
ЗИЗ	Закон об инфекционных заболеваниях (2004:168), Швеция
Зона ЧС	Территория, на которой сложилась ЧС и нарушены условия жизнедеятельности людей
КД 463/2020	Королевский декрет № 463/2020 от 14 марта 2020 года, Испания
КДЗ 21/2020	Королевский декрет-закон № 21/2020 от 9 июня 2020 года, Испания
КДЗ 25/2020	Королевский декрет-закон № 25/2020 от 3 июля 2020 года, Испания
КМП	Комиссия международного права
КоАП РФ	Кодекс РФ об административных правонарушениях

КОЗ	Кодекс общественного здравоохранения, Франция
Конституция Италии	Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года
Конституция КНР	Конституция Китайской Народной Республики
Конституция Франции	Конституция Франции от 4 октября 1958 года
Координационный совет	Координационный совет при Правительстве Российской Федерации
Королевский декрет № 900/2020	Королевский декрет № 900/2020 от 09.10.2020 о введении режима тревоги, Испания
Королевский декрет № 926/2020	Королевский декрет № 926/2020 от 25.10.2020 о введении режима тревоги с целью сдержать распространение заболевания, вызываемого вирусом SARS-CoV-2, Испания
Королевский декрет № 956/2020	Королевский декрет № 956/2020 от 03.11.2020 о продлении срока действия режима тревоги, Испания
Королевский декрет-закон № 29/2020	Королевский декрет-закон № 29/2020 от 29.09.2020, о неотложных мерах относительно удалённой работы в государственных учреждениях и человеческих ресурсов в национальной системе здравоохранения в целях преодоления кризиса, вызванного COVID-19, Испания
КПЧ	Комитет по правам человека
КС РФ	Конституционный суд Российской Федерации
ММСР 2005 года, Правила	Международные медико-санитарные правила 2005 года
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах 1996 года
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1996 года
МСП	Малые и средние предприятия
НДС	Налог на добавленную стоимость
НСЗСО, Совет	Национальный совет здравоохранения и социального обеспечения, Швеция

Оперативный штаб	Оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации
Органический закон 1981 года	Органический закон № 4/1981, Испания
Парижские стандарты	Парижские минимальные стандарты прав человека в периоды чрезвычайных положений 1984 года
Постановление № 304	Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 года № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»
Постановление № 409	Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 года № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики»
Проект статей о защите людей в случае бедствий, Проект статей	Проект статей Комиссии международного права о защите людей в случае бедствий 2016 года
Решение о серьёзных трансграничных угрозах здоровью	Решение Европейского парламента и Совета ЕС о серьёзных трансграничных угрозах здоровью от 2013 года
РПГ	Режим повышенной готовности
Сиракузские принципы	Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах 1984 года
Суд ЕС	Суд Европейского Союза
Указ Президента РФ № 12	Указ Президента РФ № 12 «Об утверждении Порядка действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний»
Указ Президента РФ № 239	Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 года № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»
ФЗ-52 «О СЭБН»	Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», РФ

ФЗЗИ	Федеральный закон о защите от инфекций, Германия
ЦКЗ	Центр по контролю за заболеваниями, США
ЧСЗМЗ	Чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения, имеющая международное значение
CoronaSchVO	Постановление о защите от нового инфицирования коронавирусом SARS-CoV-2, Германия
CoronaEinrVO	Положение о правилах передвижения во время пандемии, Германия



ВВЕДЕНИЕ

Продолжающаяся пандемия COVID-19 не только стала глобальным вызовом в области здравоохранения и экономики, но и подняла вопрос о достаточности нормативно-правового регулирования в области чрезвычайных ситуаций на международном и национальном уровнях, выборе наиболее эффективных мер реагирования. Результаты настоящего исследования могут использоваться для улучшения существующего регулирования, внедрения лучших подходов и практик для предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе в сфере здравоохранения, в будущем.

В рамках исследования изучена правовая база, применимая к чрезвычайным ситуациям и к текущей пандемии, на международном, региональном (ЕАЭС, ЕС) и национальном уровнях (Великобритания, Германия, Испания, Италия, Китай, Российская Федерация и её отдельные субъекты, США, Франция, Швеция). Исследовано и существовавшее ранее регулирование, и его эволюция, вызванная пандемией COVID-19. Описаны инструменты поддержки организаций и граждан, а также меры по ограничению их прав и свобод (ограничительные меры), принятые соответственно для смягчения последствий пандемии и борьбы с распространением вируса.

Центр международных и сравнительно-правовых исследований выражает благодарность Марату Абзалову, Максиму Воробьёву, Наталье Галкиной, Мариифранческе Катальдо, Ронану Кормакейну, Альбе Ногуйре Лопез, Виктории Манько, Ольге Мельниченко, Фредерику Орловски, Томасу Перру, Элизабет Платт, Альбе Сориано, Анне Трошкиной, Виктории Уманской, Юшуа Фанг, Дункану Фейргриву, Катарине Фаст, Егору Фёдорову, Эстель Шамбас, Руслану Шарипову, Свену Юргенсену, принявшим участие в подготовке исследования в качестве экспертов.



ВЫВОДЫ

1. Правовое регулирование общественных отношений, возникающих в связи с чрезвычайными ситуациями в области общественного здравоохранения, **на международном уровне** осуществляется главным образом в рамках юридически обязательных для членов ВОЗ Международных медико-санитарных правил 2005 года. Определяя чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, имеющую международное значение, и международные обязательства государств по отношению к ВОЗ, другим государствам и населению, правила не содержат детального регулирования подобных ситуаций. В связи с этим в контексте пандемии COVID-19 такое регулирование осуществлялось посредством принятия ВОЗ временных рекомендаций, сфера применения которых корректировалась в зависимости от изменений эпидемиологической ситуации путём их дополнения.

2. **На региональном уровне** регулирование отличается в зависимости от уровня интеграции государств-участников соответствующего объединения. В ЕС предусмотрены механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения как на уровне союза, так и на уровне государств-членов. Общие меры принимаются на уровне ЕС, а более специальные — на уровне отдельных стран. В связи с распространением COVID-19 общие меры были приняты в сферах здравоохранения, экономики, финансов и туризма. Кроме того, в ЕС существует постоянная координация между органами союза и государствами-членами, выражающаяся в обмене информацией о состоянии эпидемиологической ситуации, оценке потребностей и обеспечении согласованного реагирования на пандемию COVID-19. В ЕАЭС таких механизмов нет, поскольку данное интеграционное объединение сконцентрировано больше на свободе торговли между государствами-членами и проведении скоординированной политики в отраслях экономики, нежели вопросах здравоохранения. Так, на уровне ЕАЭС были приняты меры, с одной стороны, по отмене пошлин на ввоз товаров, предназначенных для предотвращения распространения COVID-19 на территории ЕАЭС, а с другой, по введению временного запрета на вывоз таких товаров из стран ЕАЭС. При этом меры содействия стабилизации экономической ситуации принимались и на уровне ЕС, и на уровне ЕАЭС. Тем не менее представляется, что установление на уровне ЕАЭС **более детального регулирования относительно принятия государствами согласованных мер в сферах торговли и экономики во время** чрезвычайных ситуаций **может способствовать более эффективному реагированию** на вызовы, подобные пандемии COVID-19, в будущем.

3. **В отсутствие детального регулирования на универсальном и региональном уровне государства действуют на национальном уровне на основании оценки ситуации в рамках своей территории**, опираясь прежде всего на собственное законодательство, включающее конституционные и иные положения, которые регулируют возникающие в связи с чрезвычайными ситуациями отношения. **Создание соответствующего международного регулирования или ориентиров позволило бы государствам более оперативно и взвешенно принимать решения.**

4. Общей чертой законодательства всех изученных государств является возможность введения **специальных правовых режимов на случай возникновения чрезвычайной ситуации**. В основном такие положения содержатся в конституциях и детализируются в специальном законодательстве. Детальное законодательное регулирование в части специальных правовых режимов позволяет государствам более оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации, в том числе путём расширения полномочий органов власти, ускорения процедуры принятия нормативно-правовых актов и соответствующих мер, поскольку обеспечивается правовая ясность и предсказуемость при осуществлении полномочий органами власти различных уровней и принятии мер реагирования.

5. **Специальное законодательство, предусматривающее регулирование на случай распространения именно инфекционных заболеваний**, в ряде стран (Германия, Испания, Швеция,

Великобритания, США, Китай, Россия) было принято ещё до пандемии COVID-19, в других (Франция, Италия) — уже во время пандемии и **доказало свою необходимость**. В контексте пандемии COVID-19 специальные режимы были введены практически всеми рассмотренными странами. Исключением стала Швеция, где на первоначальном этапе распространения COVID-19 такой режим не вводился и не принимались какие-либо ограничительные меры ни в производственном, ни в непроизводственном секторе ввиду национальной стратегии по выработке коллективного иммунитета. В то же время с началом второй волны пандемии COVID-19 указанная стратегия была пересмотрена, и принятым законом о пандемии был введён специальный режим. В других изученных странах по мере уменьшения или увеличения количества случаев заражения соответствующие режимы отменялись и вводились заново.

6. При первоначальной реакции на пандемию COVID-19 государства сохранили обусловленную формой государственного устройства **разграничение компетенций между национальными и местными властями**. Так, централизованный подход изначально был принят в унитарных государствах (Франция, Италия, Китай), децентрализованный — в федеративных государствах (Германия, США, Россия) и Великобритании, имеющей квазиунитарное устройство, поскольку в её состав входят автономные субъекты. Вместе с тем централизация власти наблюдалась в обычно децентрализованной системе Испании.

7. По мере развития пандемии, однако, во Франции, Италии, Испании и Китае стала проследиваться **тенденция перехода от централизации к децентрализации** в контексте принимаемых мер, обусловленного прежде всего имплементацией государствами риск-ориентированного подхода. В частности, принятие одинаковых ограничительных мер на всей территории государства сменилось делением территории на зоны в зависимости от количества заражений и принятием пропорциональных ограничительных мер. При этом компетенция по принятию соответствующих мер передаётся местным властям (Италия, Испания, Китай). В этой связи представляется, что именно **децентрализация принятия решений и риск-ориентированный подход могут обеспечить наиболее эффективную реакцию на чрезвычайные ситуации, подобные COVID-19**.

8. Следующие **ограничительные меры в отношении населения** были общими для большинства юрисдикций во время первой волны пандемии COVID-19: 1) карантин, как временная изоляция людей, инфицированных или подозреваемых в заражении инфекционным заболеванием; 2) ограничение или запрет передвижения; 3) ограничение или запрет общественных собраний; 4) обязательное ношение масок и использование иных средств индивидуальной защиты; 5) требование к соблюдению социальной дистанции. Некоторые государства также разработали приложения для отслеживания местоположения людей, заразившихся COVID-19, а также контактов с заражёнными. В большинстве случаев использование подобных приложений происходит на добровольной основе, в некоторых субъектах Российской Федерации — на обязательной.

9. По мере снижения темпов распространения COVID-19 летом 2020 года государства стали ослаблять принятые ограничительные меры, при этом сохранив, например, требования ношения масок и соблюдения социальной дистанции. Однако с приходом второй волны и увеличением числа заражённых лиц осенью 2020 года меры были ужесточены вплоть до повторного введения комендантского часа и локдауна на отдельных территориях государств.

10. В ответ на распространение пандемии были также приняты **ограничительные меры в отношении непроизводственного сектора** экономики. Для общественности были закрыты культурные, спортивные, развлекательные заведения. Исключение составили предприятия, которые предоставляли услуги или продавали товары первой необходимости. **Производственного сектора ограничения практически не коснулись** ввиду отнесения соответствующих предприятий к критически важной инфраструктуре либо к исключениям (производители / продавцы медицинских

средств защиты, лекарств, жизненно необходимых бытовых принадлежностей и т. д.). При этом по мере снижения темпов распространения COVID-19 и в зависимости от эпидемиологической ситуации некоторые государства стали ослаблять введённые ограничения, сохранив требования к соблюдению мер гигиены и социальной дистанции на предприятиях.

11. Уже на начальном этапе пандемии в большинстве государств в **сфере транспорта** были введены ограничения на въезд в страну, в том числе на въезд иностранных граждан из Китая и иных государств и регионов с высоким уровнем заражений COVID-19. Кроме того, в Италии и Испании дополнительно были приостановлены пассажирские и грузовые перевозки (за исключением товаров первой необходимости и скоропортящихся товаров). Отдельные штаты в США также ввели ограничения на передвижение людей внутри страны, предписав обязательный 14-дневный карантин для въезжающих лиц. С течением времени указанные ограничения были ослаблены и адаптированы к эпидемиологической ситуации в государстве. При этом, как правило, от лиц, въезжающих в страну, требуется предоставление отрицательного ПЦР-теста на коронавирус.

12. В **сфере здравоохранения** меры, принятые во время первой волны, в основном были направлены на обеспечение национальных систем здравоохранения необходимыми ресурсами для противодействия пандемии, что позволило избежать их перегрузки. С разработкой вакцин против COVID-19 основное внимание государства стали уделять процессу вакцинации населения с выделением приоритетных групп, как правило, в зависимости от возраста, наличия хронических заболеваний и сферы деятельности.

13. Кроме того, пандемия COVID-19 ускорила темпы **цифровизации** в различных сферах. Например, перевод работников на работу в дистанционном формате поспособствовал развитию трудового законодательства. Также стали развиваться электронные сервисы по оказанию государственных и коммерческих услуг.

14. В **сфере образования** были временно закрыты учебные заведения и осуществлён переход на дистанционное обучение. По мере снижения темпов распространения COVID-19 государства стали возобновлять занятия в учебных заведениях при соблюдении соответствующих мер гигиены, сохранив возможность проведения занятий в дистанционном формате на случай увеличения количества заражённых лиц.

15. За несоблюдение ограничительных мер во всех рассмотренных государствах предусмотрена **административная и/или уголовная ответственность**.

16. Все государства приняли **меры поддержки для организаций**, в частности:

- налоговые каникулы, субсидии МСП, отсрочка по уплате арендных платежей, моратории на банкротство и выездные проверки (Россия);
- государственные займы, прямые субсидии для малых предприятий, самозанятых, гарантии и другие средства обеспечения по банковским кредитам, прямые денежные выплаты, снижение НДС (Германия);
- приостановление режима либерализации прямых иностранных инвестиций в некоторых стратегических секторах (критическая инфраструктура; критические технологии и товары двойного назначения; секторы с доступом к конфиденциальной информации; средства массовой информации) (Испания);
- льготные кредиты МСП, иногда — в отдельных секторах экономики (Испания, Великобритания, Китай, США, Россия);

- финансирование исследований и разработок вакцин и лечения, общественного здравоохранения, предоставление медикаментов, помощь в глобальных усилиях по борьбе с COVID-19 (США).
17. В большинстве юрисдикций на меры поддержки могли претендовать и иностранные компании или компании с иностранным участием при соблюдении некоторых условий, в основном связанных с налоговым резидентством или регистрацией в соответствующей стране.
18. Несмотря на снижение темпов распространения COVID-19, большинство государств продлило принятые меры поддержки производственного и непромышленного секторов.
19. **Меры поддержки населения** также были приняты во всех странах и включали:
- пособия по безработице (Франция, США, Россия) и иную поддержку работников (Германия, Италия, Испания, Великобритания, США, Китай, Россия);
 - пособия на детей (Германия, Швеция, Россия);
 - единовременные выплаты (Франция, Италия, США, Россия);
 - кредиты самозанятым (Испания);
 - финансирование бесплатного тестирования на коронавирус (США) и снижение финансовых затрат на лечение (Китай);
 - финансовую поддержку студентов (Германия, США);
 - снижение арендной платы за жильё, стимулирование кредитной поддержки и отсрочку уплаты процентов, отсрочку уплаты налогов и сокращение выплат по социальному обеспечению (Китай).
20. Кроме того, в России, в частности, был продлён срок действия ряда документов (в частности, паспортов, водительских удостоверений, миграционных карт), установлены официальные нерабочие оплачиваемые дни, введены кредитные каникулы, оказывалась нематериальная помощь уязвимым категориям граждан.
21. С приходом второй волны пандемии COVID-19 по общему правилу действие мер поддержки населения было продлено с некоторыми изменениями и дополнениями.
22. Введение и продление ограничительных мер вызвало вопросы с точки зрения **нарушения различных прав и свобод и, как следствие, привело к попыткам их судебного оспаривания.**
23. Как правило, суды признают введение соответствующих ограничений **правомерным осуществлением властных полномочий, а также пропорциональным и необходимым для защиты здоровья населения** (Франция, Германия, Италия, Испания, Великобритания, США, Россия). В то же время суды некоторых государств столкнулись с необходимостью определения полномочий местных властей в области общественного здравоохранения. Так, наблюдается тенденция признания **превышения полномочий со стороны местных властей в случае принятия ими мер, не согласующихся с общегосударственными или отступающих от них** (Италия, Испания, США).
24. В ряде случаев меры были **признаны незаконными ввиду, например, нарушения права на свободу собраний** (Испания), **права на свободу религии** (Франция, США) **процедуры принятия меры** (США), **отсутствия убедительных правовых аргументов и научных доказательств, подтверждающих необходимость введения меры** (Италия, Испания). Кроме того, после начала

процесса массовой вакцинации в судах стали появляться дела, связанные с доступом некоторых групп населения к вакцине против COVID-19 (Франция, Испания).

25. Только в Швеции и Китае не было обнаружено дел, связанных с оспариванием введённых мер. В Швеции это связано с их рекомендательным характером, а в Китае — с процессуальной невозможностью их оспаривания в судах государства.

26. В целом **практика России по реагированию на пандемию COVID-19 находится в русле общемирового опыта** как в области регулирования, так и в разрезе конкретных мер поддержки граждан и бизнеса и противодействия распространению вируса.

27. Во-первых, была доказана необходимость специального законодательства, предусматривающего регулирование на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, в том числе распространения инфекционных заболеваний. В Российской Федерации ещё до пандемии COVID-19 существовало специальное законодательство по реагированию на чрезвычайные ситуации. Оно же было применено в контексте пандемии. В то же время в целях более эффективного реагирования на пандемию в него были внесены изменения, расширившие полномочия субъектов Российской Федерации. Соответствующие изменения и дополнения российского законодательства позволят оперативно реагировать на возможное распространение инфекционных заболеваний в будущем.

28. Во-вторых, свою эффективность доказал риск-ориентированный подход государств, основанный на децентрализации власти. В то же время стоит отметить, что, несмотря на использование Российской Федерацией риск-ориентированного подхода к реагированию на пандемию, среди регионов, которым были делегированы полномочия по принятию соответствующих мер, наблюдались разобщённость и несогласованность. Это, в свою очередь, оказало негативное воздействие на работу производственного и непромышленного секторов. **Общие руководства и инструкции, принимаемые федеральной властью и устанавливающие возможные рамки для действий региональных властей, могли бы обеспечить ясность и предсказуемость принимаемых мер, а также исключить возможные риски, связанные с нарушением единства экономического пространства Российской Федерации.**

29. В-третьих, принимаемые государствами ограничительные меры должны быть насколько возможно точечными, направленными на определённые секторы экономики и группы населения, а также пропорциональными существующей эпидемиологической обстановке. В Российской Федерации, как и во многих других государствах, на начальном этапе распространения COVID-19 существовала тенденция принятия единых общих мер для населения и экономической сферы. Однако с течением времени и анализом последствий принятых мер власти Российской Федерации стали принимать более точечные, направленные на определённые цели меры с учётом принципа пропорциональности.

30. В-четвёртых, введение ограничительных мер требует от государства наличия бюджетных средств для принятия соответствующих мер поддержки. В целом резервные фонды Российской Федерации обеспечили своевременную и должную реакцию на пандемию COVID-19 и её последствия.

31. В-пятых, в целях недопущения злоупотреблений со стороны органов власти при принятии ограничительных мер в государствах должна существовать возможность судебного контроля за соблюдением критериев необходимости и пропорциональности при введении ограничительных мер. Исходя из судебной практики Российской Федерации, связанной с оспариванием ограничительных мер, принятых федеральными и региональными властями, суды анализировали критерии необходимости и пропорциональности путём установления баланса между защитой жизни и здоровья граждан и правами и свободами конкретного гражданина.

РЕЗЮМЕ

1. Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, такие, например, как засухи, наводнения, эпидемии, промышленные аварии, могут иметь трансграничный характер. При этом в настоящий момент на универсальном уровне отсутствуют международные договоры (за исключением инструментов в сфере здравоохранения), регулирующие общие вопросы реагирования на них как со стороны отдельных государств, так и международного сообщества в целом. Кроме того, в международном праве отсутствует общепринятый термин для таких ситуаций: используются понятия «чрезвычайная ситуация», «чрезвычайное положение», «бедствие» (пп. 1–5 **Приложения 1 к Аналитической справке**).
2. Международно-правовое регулирование на универсальном уровне в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения осуществляется в рамках ММСП 2005 года, которые направлены на предотвращение международного распространения болезней, предохранение от них и борьбу с ними посредством принятия ответных мер. Кроме того, они определяют, что является «чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение», а также процедуру, которой должны следовать ВОЗ и государство, на территории которого возникло событие, которое может создать такую ситуацию (пп. 6–13 **Приложения 1 к Аналитической справке**).
3. Важное значение в области регулирования чрезвычайных ситуаций в сфере общественного здравоохранения имеют также рекомендации ВОЗ. Научно обоснованные рекомендации ВОЗ не являются обязательными для выполнения нормативно-правовыми актами по борьбе с чрезвычайными ситуациями и их последствиями. Однако они призваны служить ориентиром для государств при принятии соответствующих решений и мер. Во время распространения COVID-19 ВОЗ приняла ряд временных рекомендаций, на которые ориентируются государства при принятии медико-санитарных мер в борьбе с COVID-19 (пп. 14–24 **Приложения 1 к Аналитической справке**).
4. Предоставляя государствам свободу в принятии мер реагирования на чрезвычайные ситуации, ряд международно-правовых документов устанавливает рамки такой свободы с целью недопущения злоупотреблений (ММСП 2005 года; ВДПЧ; МПГПП; МПЭСКП; ЕКПЧ; ЕСХ; международные документы рекомендательного характера: Парижские стандарты, Проект статей о защите людей в случае бедствий) (пп. 25–78 **Приложения 1 к Аналитической справке**).
5. На региональном уровне, в частности, законодательство ЕС предусматривает возможность появления серьёзной трансграничной угрозы здоровью в государствах — членах ЕС и содержит положения, касающиеся правового регулирования отношений, возникающих в связи с ней. В случае возникновения такой угрозы здоровью Европейская комиссия разрабатывает соответствующие исполнительные распоряжения и уведомляет об этом ВОЗ. В законодательстве ЕС определён термин «мера в сфере здравоохранения», и государства — члены ЕС, которые несут ответственность за реагирование на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения в пределах своих границ, имеют право принимать меры в сфере здравоохранения в ответ на серьёзную трансграничную угрозу здоровью. Такие меры должны быть соразмерны рискам для здоровья и не противоречить международным правовым документам (пп. 1–10 **Приложения 2 к Аналитической справке**).
6. В связи с пандемией COVID-19 органы ЕС предпринимают комплекс мер поддержки в различных сферах общественной жизни (здравоохранение, экономика, финансы). При этом ограничительные меры на уровне ЕС были введены лишь в туристической сфере (пп. 11–29 **Приложения 2 к Аналитической справке**).

7. Регулирование на уровне ЕАЭС не предусматривает механизма реагирования на чрезвычайные ситуации. При этом в связи с распространением COVID-19 в рамках своих полномочий органы ЕАЭС приняли ряд решений, направленных на оперативное реагирование на распространение вируса и содействие стабилизации экономической ситуации в государствах — членах ЕАЭС (пп. 30–38 Приложения 2 к Аналитической справке).

8. Анализ действующего на универсальном и региональном уровнях регулирования позволяет сделать вывод, что на международном уровне отсутствует единая концепция «чрезвычайного положения» / «чрезвычайной ситуации» и не установлен порядок принятия общих мер в связи с возникновением трансграничной угрозы здоровью людей. Как следствие, государства действуют на основании оценки ситуации в рамках своей территории, опираясь на правовую базу, включающую конституционные и иные положения, в том числе положения международно-правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с чрезвычайными ситуациями.

9. Модели реагирования на чрезвычайные ситуации в проанализированных в рамках настоящего исследования правовых системах, включая Францию, Германию, Италию, Испанию, Швецию, Великобританию, США, Китай и Российскую Федерацию, имеют как общие черты, так и различия.

Правовые режимы, вводимые в государствах в целях защиты жизни и здоровья населения

10. Законодательство всех государств содержит положения, позволяющие им реагировать на чрезвычайные ситуации в целом, вводя специальные режимы (например, режимы «исключительных обстоятельств» и «осадного положения» во Франции (пп. 7–14 Приложения 3 к Аналитической справке), «чрезвычайного положения» в Германии (пп. 61–62 Приложения 3 к Аналитической справке), «режима тревоги», «чрезвычайного положения» и «осадного положения» в Испании (пп. 168–176 Приложения 3 к Аналитической справке) и др.). Зачастую такие положения содержатся в конституциях государств, за исключением Италии (пп. 118–122 Приложения 3 к Аналитической справке), Швеции (пп. 224–231 Приложения 3 к Аналитической справке) и Великобритании (п. 282 Приложения 3 к Аналитической справке), и детализируются в специальном законодательстве.

11. В развитие положений об общих правовых режимах, вводимых в связи с чрезвычайными ситуациями, в ряде государств ещё до пандемии COVID-19 было принято специальное законодательство, предусматривающее регулирование на случай распространения инфекционных заболеваний (Германия (пп. 63–68 Приложения 3 к Аналитической справке), Испания (пп. 177–184 Приложения 3 к Аналитической справке), Швеция (пп. 232–247 Приложения 3 к Аналитической справке), Великобритания (пп. 283–296 Приложения 3 к Аналитической справке), США (пп. 351–363 Приложения 3 к Аналитической справке), Китай (пп. 400–426 Приложения 3 к Аналитической справке)).

12. Как следствие, пандемия COVID-19 в этих странах либо не потребовала внесения изменений в уже действующее законодательство (как в Китае (п. 427 Приложения 3 к Аналитической справке)), либо потребовала внесения в него незначительных изменений и принятия специальных актов, уточняющих регулирование как на время пандемии COVID-19, так и для целей оперативного реагирования на подобные чрезвычайные ситуации в будущем (Германия — как на уровне Федерации, так и отдельных земель (пп. 69–85 Приложения 3 к Аналитической справке), Испания (пп. 185–186 Приложения 3 к Аналитической справке), Швеция (пп. 248–250 Приложения 3 к Аналитической справке), Великобритания (пп. 297–314 Приложения 3 к Аналитической справке), США (п. 364 Приложения 3 к Аналитической справке)).

13. В отсутствие специального регулирования на случай чрезвычайной ситуации в связи с распространением инфекционных заболеваний Италия была вынуждена принимать значительное количество новых актов, регулирующих отношения в период пандемии COVID-19 (пп. 133–139 Приложения 3 к Аналитической справке). Франция в ответ на пандемию приняла закон, который

закрепил новый особый режим на случай угрозы здоровью населения — чрезвычайное положение в области здравоохранения (пп. 21–28 Приложения 3 к Аналитической справке).

Централизация vs. децентрализация: разграничение компетенции федеральных и региональных / национальных и местных властей при введении правовых режимов для защиты жизни и здоровья населения

14. Подход к разграничению компетенции властей при введении правовых режимов для защиты жизни и здоровья населения во многом определяется формой государственного устройства — федеративное или унитарное государство — либо иными особенностями государственного устройства (как в случае с Великобританией, имеющей квазиунитарное устройство, поскольку в её состав входят автономные субъекты: Англия, Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия).

15. Централизованный подход, в частности, принят во Франции (п. 30 Приложения 3 к Аналитической справке), Италии (пп. 121, 131 Приложения 3 к Аналитической справке) и Китае (пп. 411–412 Приложения 3 к Аналитической справке). Децентрализованный — в Германии (пп. 70, 86 Приложения 3 к Аналитической справке), Швеции (пп. 242–247 Приложения 3 к Аналитической справке), Великобритании (п. 291 Приложения 3 к Аналитической справке) и США (пп. 367–369 Приложения 3 к Аналитической справке).

16. В то же время при первой реакции на пандемию COVID-19 централизация власти наблюдалась в обычно децентрализованной системе Испании. В частности, введённый в Испании «режим тревоги» изменил распределение полномочий между центральными и региональными органами власти: все решения были централизованы на общегосударственном уровне (п. 186 Приложения 3 к Аналитической справке).

17. По мере развития пандемии тенденция перехода от централизации к децентрализации власти стала прослеживаться во Франции (пп. 21–26 Приложения 4 к Аналитической справке), Италии (пп. 122–126 Приложения 4 к Аналитической справке), Испании (пп. 186–189 Приложения 4 к Аналитической справке) и Китае (п. 411 Приложения 4 к Аналитической справке).

Ограничительные меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19

18. Введение тех или иных правовых режимов для защиты жизни и здоровья населения зачастую предполагает ограничение прав и свобод. Наиболее распространёнными ограничительными мерами в отношении населения стали:

- карантин, как временная изоляция людей, инфицированных или подозреваемых в заражении инфекционным заболеванием;
- ограничение или запрет передвижения;
- ограничение или запрет общественных собраний;
- обязательное ношение масок и использование иных средств индивидуальной защиты;
- требование о соблюдении социальной дистанции.

19. Некоторые государства также разработали приложения для отслеживания местоположения людей, заразившихся COVID-19, а также контактов с заражёнными. Использование подобных приложений в рассмотренных иностранных государствах происходит на добровольной основе (Франция (п. 18 Приложения 4 к Аналитической справке), Италия (пп. 160–161 Приложения 3 к Аналитической справке), Испания (п. 195 Приложения 3 к Аналитической справке), Германия

(п. 106 Приложения 3 к Аналитической справке), США (п. 392 Приложения 3 к Аналитической справке)).

20. Ограничительные меры были также приняты в отношении производственного и непромышленного секторов экономики, за исключением Швеции (п. 257 Приложения 3 к Аналитической справке).

21. Большинство ограничительных мер было связано с непромышленным сектором. Например, культурные, спортивные и развлекательные заведения, такие как бары, театры, кинотеатры, музеи, ярмарки, выставки, библиотеки, бассейны и иные места, открытые для общественности, были закрыты. В некоторых государствах исключение составили только предприятия, которые предоставляли услуги или продавали товары первой необходимости (Франция (п. 38 Приложения 3 к Аналитической справке), Великобритания (пп. 327–328 Приложения 3 к Аналитической справке)).

22. В отношении производственного сектора во многих государствах меры практически не вводились, поскольку эта отрасль подпадает под понятие «сектора, чрезвычайно необходимого для обеспечения безопасности нации и непрерывности экономической и социальной жизни» (Франция (п. 37 Приложения 3 к Аналитической справке)), соответствующие предприятия отнесены к «критической инфраструктуре» (США (пп. 375–376 Приложения 3 к Аналитической справке)) или включены в списки исключений, например, предприятия, которые производят, транспортируют и продают медицинские средства защиты, стерилизаторы, лекарства или жизненно необходимые бытовые принадлежности (Китай (п. 435 Приложения 3 к Аналитической справке)).

23. В сфере транспорта в большинстве государств были введены ограничения на въезд в страну, в том числе на въезд иностранных граждан из Китая и иных государств и регионов с высоким уровнем заражений COVID-19. Кроме того, в Италии предусматривалось приостановление грузовых и пассажирских перевозок наземным, железнодорожным, внутренним водным и общественным транспортом, в том числе нерегулярным, за исключением перевозок товаров первой необходимости и скоропортящихся товаров (п. 142 Приложения 3 к Аналитической справке). Схожие меры были введены в Испании (п. 188 Приложения 3 к Аналитической справке). Отдельные штаты в США также вводили ограничения на передвижение людей внутри страны, предписывая им обязательный 14-дневный карантин (п. 371 Приложения 3 к Аналитической справке).

24. С течением времени и снижением темпов распространения COVID-19 указанные ограничения были ослаблены и адаптированы к эпидемиологической ситуации в государствах. При этом от лиц, въезжающих в страну, требуется предоставление отрицательного ПЦР-теста на коронавирус (Франция (п. 13 Приложения 4 к Аналитической справке), Германия (п. 77 Приложения 4 к Аналитической справке), Италия (п. 141 Приложения 4 к Аналитической справке), Испания (п. 192 Приложения 4 к Аналитической справке), Швеция (пп. 298–299 Приложения 4 к Аналитической справке), Великобритания (п. 342 Приложения 4 к Аналитической справке), США (п. 368 Приложения 4 к Аналитической справке), Китай (п. 407 Приложения 4 к Аналитической справке)).

25. В сфере здравоохранения меры в целом были направлены на обеспечение национальных систем здравоохранения необходимыми ресурсами для противодействия пандемии COVID-19. С разработкой вакцин против COVID-19 ряд государств стал уделять основное внимание процессу вакцинации (Франция (п. 17 Приложения 4 к Аналитической справке), Германия (п. 80 Приложения 4 к Аналитической справке), Италия (пп. 117–121 Приложения 4 к Аналитической справке), США (пп. 359–360 Приложения 4 к Аналитической справке)).

26. В сфере образования меры в основном были направлены на временное закрытие учебных заведений и активизацию дистанционного обучения. По мере снижения темпов распространения COVID-19 государства стали возобновлять занятия в учебных заведениях, сохранив возможность проведения занятий в дистанционном формате (Германия (п. 82 Приложения 4 к Аналитической

справке), Испания (пп. 207–209 Приложения 4 к Аналитической справке), Великобритания (п. 335 Приложения 4 к Аналитической справке), США (п. 369 Приложения 4 к Аналитической справке)).

27. За несоблюдение ограничительных мер обычно предусмотрена ответственность, в том числе уголовная (Франция (пп. 39, 44 Приложения 3 к Аналитической справке), Германия (пп. 82, 100–101 Приложения 3 к Аналитической справке), Италия (п. 152 Приложения 3 к Аналитической справке), Испания (пп. 211–214 Приложения 4 к Аналитической справке), Швеция (п. 289 Приложения 4 к Аналитической справке), Великобритания (п. 330 Приложения 3 к Аналитической справке), Китай (п. 434 Приложения 3 к Аналитической справке)).

Меры поддержки, принятые в целях смягчения последствий пандемии COVID-19

28. Все государства приняли меры поддержки для производственного и непромышленного секторов, такие как:

- государственные займы, чрезвычайная финансовая помощь в форме прямых субсидий для малых коммерческих предприятий, самозанятых, а также гарантии и другие средства обеспечения по банковским кредитам (Германия (пп. 107–111 Приложения 3 к Аналитической справке));
- приостановление режима либерализации прямых иностранных инвестиций в некоторых стратегических секторах (критическая инфраструктура; критические технологии и товары двойного назначения; секторы с доступом к конфиденциальной информации; средства массовой информации) (Испания (п. 204 Приложения 3 к Аналитической справке));
- льготные кредиты МСП, иногда — в отдельных секторах экономики (Испания (п. 204 Приложения 3 к Аналитической справке), Великобритания (п. 343 Приложения 3 к Аналитической справке), США (п. 389 Приложения 3 к Аналитической справке), Китай (п. 443 Приложения 3 к Аналитической справке));
- финансирование исследований и разработок вакцин и лечения, финансирование общественного здравоохранения, предоставление медикаментов, кредиты для малого бизнеса и помощь в глобальных усилиях по борьбе с COVID-19 (США (п. 389 Приложения 3 к Аналитической справке)).

29. Зачастую поддержкой могли воспользоваться и иностранные компании или компании с иностранным участием, при условии, что они являются налоговыми резидентами государства (Франция (п. 49 Приложения 3 к Аналитической справке)), (Испания (п. 205 Приложения 3 к Аналитической справке)), имеют зарегистрированный головной офис компании в соответствующем государстве (Германия (п. 108 Приложения 3 к Аналитической справке)), зарегистрированы и платят налоги в государстве (Италия (п. 158 Приложения 3 к Аналитической справке), Швеция (п. 266 Приложения 3 к Аналитической справке), США (п. 389 Приложения 3 к Аналитической справке)). В Шанхае (Китай (п. 446 Приложения 3 к Аналитической справке)) национальный режим в области оказания мер поддержки действует, например, в производственном секторе для иностранных предприятий, а также компаний с иностранным инвестированием.

30. Меры поддержки населения включали:

- пособия по безработице (Франция (п. 54 Приложения 3 к Аналитической справке), США (п. 390 Приложения 3 к Аналитической справке) и иную поддержку работников в связи с изменившимися условиями труда (Германия (п. 92 Приложения 4 к Аналитической справке)), Италия (п. 162 Приложения 4 к Аналитической справке), Испания (п. 209 Приложения 3 к Аналитической справке), Великобритания (п. 345 Приложения 3 к

Аналитической справке), США (п. 390 Приложения 3 к Аналитической справке), Китай (п. 453 Приложения 3 к Аналитической справке));

- пособия на детей (Германия (пп. 112–113 Приложения 3 к Аналитической справке), Швеция (п. 273 Приложения 3 к Аналитической справке));
- единовременные выплаты (Франция (п. 54 Приложения 3 к Аналитической справке), Италия (п. 163 Приложения 4 к Аналитической справке), США (п. 391 Приложения 3 к Аналитической справке));
- кредиты самозанятым (Испания (п. 209 Приложения 3 к Аналитической справке));
- финансирование бесплатного тестирования на коронавирус (США (п. 390 Приложения 3 к Аналитической справке)) и снижение финансовых затрат на лечение (Китай (п. 451 Приложения 3 к Аналитической справке));
- финансовую поддержку студентов (Германия (п. 91 Приложения 4 к Аналитической справке));
- снижение арендной платы за жильё, стимулирование кредитной поддержки и отсрочку уплаты процентов, отсрочку уплаты налогов и сокращение выплат по социальному обеспечению (Китай (п. 453 Приложения 3 к Аналитической справке)).

31. Введение и продление ограничительных мер вызвало вопросы с точки зрения нарушения различных прав и свобод человека и, как следствие, привело к их судебному оспариванию.

32. Суды ряда государств признали введение соответствующих ограничений правомерным осуществлением властных полномочий, а также пропорциональным и необходимым для защиты здоровья населения (Франция (пп. 36–44 Приложения 4 к Аналитической справке), Германия (пп. 95–100 Приложения 4 к Аналитической справке), Италия (пп. 167 Приложения 4 к Аналитической справке), Испания (пп. 246–247, 249, 256, 258 Приложения 4 к Аналитической справке), Великобритания (пп. 347–349 Приложения 4 к Аналитической справке), США (пп. 393, 397 Приложения 4 к Аналитической справке)). В то же время суды некоторых государств столкнулись с необходимостью определения полномочий местных властей в области общественного здравоохранения (Италия (пп. 168–170 Приложения 4 к Аналитической справке), Испания (пп. 246–247, 254–256, 258–259, 263–265 Приложения 4 к Аналитической справке), США (п. 391 Приложения 4 к Аналитической справке)).

33. В ряде случаев меры были признаны незаконными ввиду, например, нарушения права на свободу собраний (Испания (пп. 259 Приложения 4 к Аналитической справке)), права на свободу религии (Франция (п. 52 Приложения 4 к Аналитической справке)), процедуры принятия меры (США (п. 390 Приложения 4 к Аналитической справке)), отсутствия убедительных правовых аргументов и научных доказательств, подтверждающих необходимость введения меры (Италия (пп. 173, 176–179 Приложения 4 к Аналитической справке), Испания (п. 261 Приложения 4 к Аналитической справке)). Кроме того, после начала процесса массовой вакцинации в судах стали появляться дела, связанные с доступом некоторых групп населения к вакцине против COVID-19 (Франция (пп. 60–61 Приложения 4 к Аналитической справке), Испания (пп. 276–277 Приложения 4 к Аналитической справке)).

Реакция Российской Федерации на пандемию COVID-19

34. Как и в других проанализированных государствах, в Российской Федерации предусмотрена возможность введения особого правового режима в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций

— «чрезвычайного положения» — как на всей территории страны, так и в отдельных её частях для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя (пп. 461–463 Приложения 3 к Аналитической справке).

35. Регулирование соответствующих отношений детализировано в федеральном законодательстве, в том числе в специальном законодательстве о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. В зависимости от характера чрезвычайной ситуации предусмотрено осуществление полномочий Правительством РФ по введению ограничительных мер (карантина) на всей территории или, при наличии предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей, субъектами РФ на своей территории (пп. 464–475 Приложения 3 к Аналитической справке). Таким образом, как и в других исследуемых государствах, имеющих федеративное устройство, подход к борьбе с COVID-19 в Российской Федерации был децентрализованным.

36. В период пандемии COVID-19 режим «чрезвычайного положения» введён не был. Однако на основании специального законодательства, в том числе законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации были приняты специальные меры на уровне Правительства РФ. В то же время на территории проанализированных субъектов РФ актами высших должностных лиц субъектов РФ со ссылкой на действующее специальное законодательство был введён «режим повышенной готовности» и приняты региональные меры (пп. 476–478 Приложения 3 к Аналитической справке).

37. Пандемия COVID-19 потребовала внесения изменений в действовавшее на момент её начала законодательство, направленных на уточнение понятий, полномочий федеральных и региональных властей с целью реагирования как на саму пандемию COVID-19, так и на возможное распространение заболеваний, представляющих опасность для окружающих, в будущем.

38. Так, понятие «чрезвычайная ситуация» было уточнено таким образом, что теперь оно включает в себя «обстановку, сложившуюся в связи с распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих» (включая COVID-19). В связи с этим компетенция органов управления единой универсальной государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС стала распространяться и на обстановку, сложившуюся ввиду распространения COVID-19. В соответствии с уточнёнными полномочиями Правительства РФ при угрозе возникновения и (или) при возникновении отдельных ЧС оно вправе:

- принять решение об осуществлении им полномочий координационного органа единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС;
- принять решение о введении РПГ или ЧС на всей территории РФ либо на её части;
- устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении РПГ или ЧС.

39. Органы государственной власти субъектов РФ, в частности, были наделены полномочиями устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении РПГ или ЧС, а также с учётом особенностей ЧС на территории субъекта РФ или угрозы её возникновения устанавливать дополнительные обязательные правила поведения при введении РПГ или ЧС Правительством РФ (пп. 479–487 Приложения 3 к Аналитической справке).

40. Как и в других рассмотренных государствах, в РФ было принято большое количество ограничительных мер и мер поддержки.

41. На федеральном уровне были приняты ограничительные меры в сфере транспорта, общественного здравоохранения, образования (пп. 490–497 Приложения 3 к Аналитической справке, пп. 429–438 Приложения 4 к Аналитической справке).
42. В зависимости от санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения COVID-19 в конкретном субъекте на региональном уровне были также приняты ограничительные меры в отношении производственного и непромышленного секторов (пп. 498–499 Приложения 3 к Аналитической справке, п. 442 Приложения 4 к Аналитической справке, Таблица 5, Таблица 6, Таблица 7, Таблица 8).
43. Ограничительные меры в отношении населения были приняты не на федеральном, а на региональном уровне и, как следствие, отличались в зависимости от субъекта РФ и от санитарно-эпидемиологической обстановки в нём (пп. 503–507 Приложения 3 к Аналитической справке, п. 443 Приложения 4 к Аналитической справке, Таблица 5, Таблица 6, Таблица 7, Таблица 8).
44. За нарушение ограничительных мер установлена административная ответственность (пп. 500–502, 505 Приложения 3 к Аналитической справке, Таблица 5, Таблица 6), что соотносится с общей тенденцией о закреплении норм об ответственности за соответствующие нарушения в законодательстве других проанализированных государств.
45. В целом по своему содержанию и целям вводимые ограничительные меры в отношении бизнеса и населения во многом были схожи с мерами, принимаемыми в других государствах. Однако, например, использование приложения для отслеживания местоположения людей, в отличие от других рассмотренных государств (п. 19 Аналитической справки), было обязательным в отдельных субъектах РФ.
46. Различные меры поддержки бизнеса и населения принимались как на федеральном, так и на региональном уровнях (пп. 508–512 Приложения 3 к Аналитической справке, пп. 444–446 Приложения 4 к Аналитической справке, Таблица 5, Таблица 6, Таблица 7, Таблица 8) и по своей природе во многом схожи с мерами, которые принимались в других государствах.
47. Введённые ограничительные меры, правомерность которых оспаривалась в российских судах, были признаны необходимыми и пропорциональными цели защиты жизни и здоровья граждан (пп. 447–456 Приложения 4 к Аналитической справке). Кроме того, Верховным Судом Российской Федерации были даны разъяснения по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации COVID-19 (п. 457 Приложения 4 к Аналитической справке).

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ПАНДЕМИЯ COVID-19¹

1. Международно-правовое регулирование чрезвычайных ситуаций в сфере здравоохранения

1.1. Понятие чрезвычайной ситуации / чрезвычайного положения

1. Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, такие, например, как засухи, наводнения, эпидемии, промышленные аварии, могут иметь трансграничный характер. Однако в настоящий момент на универсальном уровне отсутствуют инструменты, регулирующие общие вопросы реагирования на них со стороны как отдельных государств, так и международного сообщества в целом. Кроме того, отсутствует и общепринятое понятие, определяющее такие ситуации. В международных договорах используются, в частности, понятия «чрезвычайная ситуация», «чрезвычайное положение», «бедствие».

2. В то же время ряд международных договоров в области прав человека содержит термины «чрезвычайная ситуация» или «чрезвычайное положение», ставя в зависимость от них возможность отступления государств от своих обязательств. Так, в МПГПП используется понятие «чрезвычайное положение в государстве», при котором жизнь нации находится под угрозой². К нему могут быть отнесены, например, вооружённые конфликты международного или немеждународного характера, стихийные бедствия, массовые беспорядки, сопровождающиеся проявлениями насилия, или крупная промышленная авария³. ЕКПЧ и ЕСХ, в свою очередь, отсылают к «случаям войны или иным чрезвычайным обстоятельствам, угрожающим жизни нации»⁴.

3. Инструменты «мягкого» права оперируют понятиями «чрезвычайное положение» и «бедствие». Так, согласно Парижским стандартам, под термином «чрезвычайное положение» следует понимать «исключительную ситуацию кризиса или общественной опасности, фактической или неминуемой, которая затрагивает всё население [государства] или население [отдельного] района, к которому применяется объявление [о чрезвычайном положении], и представляет собой угрозу организованной жизни сообщества, из которого состоит государство»⁵. Проект статей о защите людей в случае бедствий, определяя понятие «бедствие», указывает на «катастрофическое событие или ряд

¹ Информация, приведённая в Приложении 1, актуальна по состоянию на ноябрь 2020 года.

² Международный пакт о гражданских и политических правах. U.N. Doc. A/6316. 999 U.N.T.S. 171. 16 декабря 1966 года. Статья 4.

³ Комитет по правам человека. Замечание общего порядка № 29 – Статья 4 (отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением). CCPR/C/21/Rev.1/Add.11. 24 июля 2001 года. Пункты 3, 5.

⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. 213 UNTS 221. ETS № 005. 4 ноября 1950 года. Статья 15(1); Европейская Социальная Хартия. ETS № 035. Принята 18 октября 1961 года, пересмотрена 3 мая 1996 года. Статья F (1).

⁵ International Law Association. The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency // American Journal of International Law. Ed. R. B. Lillich. Vol. 72. 1985. Section A. Para. 1(b). URL: <https://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/ParisMinimumStandards.pdf>.

событий, которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам, массовому перемещению населения или крупномасштабному материальному или экологическому ущербу, серьёзно нарушая тем самым функционирование общества»⁶.

4. Однако ни один из указанных выше международных актов не имеет своей целью регулирование отношений, связанных с ситуациями, когда существует угроза общественному здравоохранению. Правовое регулирование данной области отводится ММСП 2005 года, в которых используется такое понятие, как «чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения, имеющая международное значение».

5. К пандемии COVID-19 может быть применено любое из понятий, указанных выше. Являясь по своей природе экстраординарным событием, пандемия подвергла опасности население всех стран мира. По состоянию на ноябрь 2020 года, согласно официальной статистике ВОЗ, более 1,2 млн человек умерло от новой коронавирусной инфекции⁷. Данный факт свидетельствует о чрезвычайной ситуации глобального характера, требующей принятия безотлагательных мер реагирования.

1.2. Международные медико-санитарные правила 2005 года как основной инструмент обеспечения медико-санитарной безопасности посредством предупреждения чрезвычайных ситуаций в сфере общественного здравоохранения

6. ММСП 2005 года, являясь основным договором в области общественного здравоохранения в рамках ВОЗ⁸, направлены на предотвращение международного распространения болезней, предохранение и борьбу с ними посредством принятия ответных мер⁹. Правила являются юридически обязательными для исполнения государствами — членами ВОЗ, а также её новыми государствами-членами, если в течение 18 месяцев с даты уведомления Генеральным директором об их принятии они не отклонили их, не представили оговорки или поправки к ним¹⁰.

7. ММСП 2005 года предусматривают понятие «чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения, имеющая международное значение», которое означает «экстраординарное событие, представляющее риск для здоровья населения в других государствах в результате международного распространения болезни и могущее потребовать скоординированных международных ответных мер»¹¹. Правила устанавливают поэтапную процедуру её определения и принятия соответствующих мер реагирования.

⁶ ГА ООН. Доклад КМП. Проект статей о защите людей в случае бедствий с комментариями. Резолюция A/71/10 // Ежегодник Комиссии международного права. Том II. 2016 год. Статья 3(a).

⁷ WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. URL: <https://covid19.who.int/>

⁸ На сегодняшний день участниками ММСП 2005 года являются 196 государств. URL: https://www.who.int/ihr/legal_issues/states_parties/ru/.

⁹ Международные медико-санитарные правила. 23 мая 2005 года. Статья 2. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43883/9789244580417_rus.pdf;jsessionid=0FBBF%20Early%20Warning%20and%20Response%20SystemBEF3C378FA6B8F82D672F4?sequence=4.

¹⁰ См. Международная конференция здравоохранения. Устав ВОЗ. Off. Rec. Wld. Hlth. Org., 2, 100. 22 июля 1946 года. Статья 22. URL: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/RU/constitution-ru.pdf>; Международные медико-санитарные правила. Статьи 59–65.

¹¹ Международные медико-санитарные правила. Статья 1.

8. Государство — участник ММСП 2005 года обязано предоставить ВОЗ всю соответствующую медико-санитарную информацию, если оно обладает фактическими данными о неожиданном или необычном событии в области общественного здравоохранения, независимо от происхождения или источника, которое может создать ЧСЗМЗ¹².

9. Если же после оценки событий, происходящих на территории государства, в соответствии со схемой принятия решения, указанной в Приложении II Правил, был сделан вывод, что они могут представлять собой ЧСЗМЗ, то такое государство обязано уведомить об этом ВОЗ и предоставить ей всю соответствующую медико-санитарную информацию, включая меры, принятые в ответ на происходящие события¹³. На предоставление указанной информации государству даётся 24 часа с момента произведённой оценки ситуации¹⁴.

10. Помимо информации от государства, на территории которого происходят соответствующие события, ВОЗ может принять во внимание сообщения из иных источников и оценить их в соответствии со сложившимися эпидемиологическими принципами, а затем довести информацию до сведения государства-участника с предложением проверить их достоверность¹⁵. Если проверка таких сообщений подтверждает существование ЧСЗМЗ, то ВОЗ предлагает соответствующему государству-участнику сотрудничество в оценке возможности международного распространения болезни, возможных препятствий для международных перевозок и адекватности мер контроля¹⁶.

11. Далее ВОЗ направляет в конфиденциальном порядке всем государствам-участникам и, при необходимости, соответствующим межправительственным организациям как можно скорее и с помощью самых эффективных имеющихся средств ту медико-санитарную информацию, которую она получила и которая необходима для того, чтобы дать государствам-участникам возможность принять ответные меры в связи с риском для здоровья населения¹⁷.

12. Определение того, является ли событие, происходящее на территории государства, ЧСЗМЗ, осуществляется Генеральным директором ВОЗ. В частности, если после оценки предоставленной ему информации он и соответствующее государство соглашаются в том, что имеет место ЧСЗМЗ, то Генеральный директор запрашивает мнение о временных рекомендациях у Комитета по чрезвычайной ситуации, созданного на основании статьи 48 ММСП 2005 года¹⁸. После получения мнения Комитета Генеральный директор принимает окончательное решение о наличии или отсутствии оснований для объявления ЧСЗМЗ¹⁹.

13. Генеральный директор ВОЗ сообщает государствам-участникам об объявлении и прекращении ЧСЗМЗ, о любой медико-санитарной мере, принятой соответствующим государством-участником, о любой временной рекомендации, а также об изменении, продлении и прекращении действия таких рекомендаций вместе с мнением Комитета по чрезвычайной ситуации²⁰. После

¹² Там же. Статья 7.

¹³ Там же. Статья 6.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же. Статьи 9–10.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же. Статья 11.

¹⁸ Там же. Статья 12.

¹⁹ Там же. Статья 49.

²⁰ Там же.

объявления ЧСЗМЗ ВОЗ по просьбе государства-участника сотрудничает с ним в принятии ответных мер в связи с риском для общественного здравоохранения и другими событиями посредством обеспечения технического руководства и помощи, а также оценки эффективности принятых мер контроля, включая, при необходимости, мобилизацию международных групп экспертов для оказания помощи на местах²¹.

1.3. Рекомендации ВОЗ о надлежащих медико-санитарных мерах для борьбы с пандемией COVID-19

14. В случае объявления ЧСЗМЗ Генеральный директор ВОЗ также представляет государствам-участникам временные рекомендации²². Они *не имеют обязательной юридической силы* и принимаются для применения «на ограниченной во времени и относящейся к конкретному риску основе в ответ на ЧСЗМЗ для предотвращения или уменьшения масштабов международного распространения болезни и сведения к минимуму препятствий для международных перевозок»²³.

15. Действие временных рекомендаций автоматически прекращается через три месяца после их выпуска. Они могут быть изменены или продлены на дополнительные периоды до трёх месяцев. Действие временных рекомендаций не может продолжаться после второй сессии ВАЗ после установления ЧСЗМЗ, к которой они относятся²⁴.

16. Кроме того, ММСП 2005 года предусматривают возможность принятия постоянных рекомендаций, не имеющих обязательной силы, о надлежащих медико-санитарных мерах для регулярного или периодического применения с целью предотвращения или уменьшения международного распространения болезни²⁵. В случае с распространением COVID-19 до сих пор Генеральный директор ВОЗ публиковал лишь рекомендации временного характера, охватывающие широкий круг тем, связанных с противодействием вспышке коронавируса.

²¹ Там же. Статья 13.

²² Там же. Статьи 15, 49.

²³ Там же. Статья 1.

²⁴ Там же. Статья 15. Первая часть заседания ВАЗ, проведённого в виртуальном формате в свете продолжающейся пандемии COVID-19, состоялась 18–19 мая 2020 года по сокращённой повестке. Возобновлённое заседание проходило в том же формате 9–14 ноября 2020 года. Рекомендации, принятые ВАЗ и направленные на борьбу с COVID-19, могут быть продлены и, соответственно, действительны только до второго заседания ВАЗ, которое, как ожидается, состоится в мае 2021 года. URL: <https://www.who.int/about/governance/world-health-assembly/seventy-third-world-health-assembly>; см. также семьдесят третье заседание Всемирной Ассамблеи Здравоохранения. Доклад Комитета В. 11 ноября 2020 года. С. 4. Пункт 3. URL: [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_44\(draft\)-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_44(draft)-en.pdf).

²⁵ Международные медико-санитарные правила. Статьи 1, 16, 53.

17. Первые Рекомендации ВОЗ в отношении мер, связанных с противодействием вспышке новой коронавирусной инфекции, были опубликованы 10–12 января 2020 года²⁶. В соответствии с ними лицам, совершающим международные поездки, рекомендовалось соблюдать обычные меры предосторожности для уменьшения общего риска острых респираторных инфекций, в частности:

- избегать близкого контакта с лицами, болеющими острыми респираторными инфекциями;
- часто мыть руки, особенно после непосредственного контакта с больными или предметами окружающей их обстановки;
- избегать непосредственного контакта с сельскохозяйственными или дикими животными;
- лицам с симптомами острой респираторной инфекции соблюдать правила «респираторного этикета» (соблюдать дистанцию, прикрывать нос и рот одноразовыми салфетками или одеждой при кашле и чихании, мыть руки)²⁷.

18. До объявления ЧСЗМЗ 30 января 2020 года ВОЗ также были опубликованы дополнительные временные рекомендации²⁸.

19. После объявления ЧСЗМЗ ВОЗ опубликовала Руководящие принципы оперативного планирования в целях содействия обеспечению готовности стран и принятию ответных мер, в которых был конкретизирован ряд технических рекомендаций, выпущенных 10–12 января 2020 года²⁹.

20. 7 марта 2020 года ВОЗ выпустила единый свод существующих на тот момент рекомендаций (временное руководство), охватывающих меры по обеспечению стратегической и оперативной готовности и меры реагирования в отношении четырёх различных сценариев передачи COVID-19:

- отсутствие зарегистрированных случаев;

²⁶ См., например, рекомендации ВОЗ в отношении международных поездок и торговли в связи со вспышкой пневмонии, вызванной новым коронавирусом в Китае, от 10 января 2020 года. URL: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/who-advice-for-international-travel-and-trade-in-relation-to-the-outbreak-of-pneumonia-caused-by-a-new-coronavirus-in-china>; Временное руководство ВОЗ. Клиническое ведение тяжёлой острой респираторной инфекции при подозрении на новую коронавирусную инфекцию (nCoV). 12 января 2020 года. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332299/WHO-2019-nCoV-Clinical-2020.1-eng.pdf>.

²⁷ См. рекомендации ВОЗ в отношении международных поездок и торговли в связи со вспышкой пневмонии, вызванной новым коронавирусом в Китае.

²⁸ См., например, временное руководство ВОЗ. Лабораторное тестирование при подозрении на заражение человека новым коронавирусом 2019 года (2019-nCoV). 17 января 2020 года. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/330676/9789240001053-rus.pdf>; Временное руководство ВОЗ. Уход на дому за пациентами с лёгкой формой заболевания, предположительно вызванного новой коронавирусной (nCoV) инфекцией, и тактика ведения контактных лиц. 20 января 2020 года. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/330671/9789240001152-rus.pdf>; Временное руководство ВОЗ. Профилактика инфекций и инфекционный контроль при оказании медицинской помощи пациентам с подозрением на новую коронавирусную инфекцию (nCoV). 25 января 2020 года. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/330674/9789240001091-rus.pdf>.

²⁹ Руководящие принципы оперативного планирования в целях содействия обеспечению готовности стран и принятию ответных мер. 12 февраля 2020 года. URL: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-19-sprp-unct-guidelines.pdf>.

- отдельные случаи;
- кластеры заболевания;
- эпидемическая передача инфекции среди населения³⁰.

21. Согласно руководству, такие меры в сфере общественного здравоохранения, как вмешательства, связанные с индивидуальной защитой, социальным дистанцированием и поездками, могут замедлить передачу и распространение заболевания. В этой связи ВОЗ рекомендовала при любой ситуации применять во всех государствах следующие меры:

- соблюдение гигиены рук;
- соблюдение «респираторного этикета»;
- ношение маски лицами с симптомами инфекции;
- изоляция и лечение пациентов с симптомами инфекции;
- мониторинг контактов с заболевшими;
- мониторинг лиц, прибывших из других стран;
- дезинфекция уличных пространств и помещений³¹.

22. Кроме того, исходя из глобальной ситуации, ВОЗ рекомендовала принять следующие меры:

- запрет массовых собраний;
- закрытие школ, детских садов;
- закрытие образовательных учреждений;
- отмена работы общественного транспорта;
- закрытие рабочих мест;
- карантин лиц без симптомов заболевания (бессимптомных контактных пациентов) и/или изоляция заболевших лиц³².

³⁰ Временное руководство ВОЗ. Критическая подготовленность, готовность и ответные действия в отношении COVID-19. WHO/COVID-19/Community_Actions/2020.1. 7 марта 2020 года. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331422/WHO-COVID-19-Community_Actions-2020.1-eng.pdf.

³¹ Там же.

³² Там же.

23. 10 мая 2020 года в развитие предыдущих рекомендаций по расследованию случаев и кластеров заболевания COVID-19³³ ВОЗ выпустила временные рекомендации по отслеживанию контактов³⁴. 5 июня 2020 года ВОЗ опубликовала обновлённые рекомендации по применению масок³⁵.

24. Таким образом, на основании вышеизложенного можно заключить, что в контексте распространения новой коронавирусной инфекции в 2020 году рекомендации ВОЗ являются полезными правовыми инструментами, на которые, как показала практика, ориентируются государства при принятии медико-санитарных мер в борьбе с COVID-19 (**Приложение 3. Реакция отдельных государств на пандемию COVID-19 к Аналитической справке**).

2. Международное право и меры, принимаемые государствами в борьбе с чрезвычайными ситуациями

25. Международное право не ограничивает государства в возможности самостоятельно принимать решения о мерах реагирования на чрезвычайные ситуации, имеющие место в самом государстве или затрагивающие всё мировое сообщество. В то же время такие меры должны соответствовать определённым международным стандартам, в том числе:

- Международным медико-санитарным правилам 2005 года;
- Всеобщей декларации прав человека 1948 года;
- Международному пакту о гражданских и политических правах 1996 года;
- Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 1996 года;
- Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года;
- Европейской социальной хартии 1961 года;
- Парижскими минимальными стандартами прав человека в периоды чрезвычайных положений 1984 года и Проектом статей Комиссии международного права о защите людей в случае бедствий 2016 года.

2.1. Международные медико-санитарные правила 2005 года

26. ММСП 2005 года признают за государствами суверенное право принимать и применять законы в соответствии со своей политикой в области здравоохранения. Однако такое право государств должно

³³ Временные рекомендации ВОЗ. Принципы расследования случаев и кластеров заболевания COVID-19. 13 марта 2020 года. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331727/WHO-2019-nCoV-cases_clusters_investigation-2020.1-rus.pdf.

³⁴ Временные рекомендации ВОЗ. Отслеживание контактов в контексте COVID-19. 10 мая 2020 года. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332049/WHO-2019-nCoV-Contact_Tracing-2020.1-rus.pdf.

³⁵ Временные рекомендации ВОЗ. Советы по применению масок в контексте COVID-19. 5 июня 2020 года. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332293/WHO-2019-nCoV-IPC_Masks-2020.4-rus.pdf.

осуществляться с полным уважением достоинства, прав человека и основных свобод людей, а также с учётом положений Устава ООН и Устава ВОЗ³⁶.

27. Часть V МССП 2005 года закрепляет ряд медико-санитарных мер, которые могут быть использованы государством в целях общественного здравоохранения. В частности, государство-участник может потребовать «информацию о маршруте следования лица, совершающего поездку, с целью выяснения, был ли он в заражённом или близком к нему районе и были ли у него другие возможные контакты с источником инфекции или контаминации³⁷ до прибытия в пункт назначения, а также проверить медицинские документы лица, совершающего поездку»³⁸. В отношении заражённых лиц или лиц с подозрением на заражение, совершающих поездку, государства-участники могут применить дополнительные медицинские меры, в том числе *как можно менее интрузивное и инвазивное медицинское обследование*, которое позволит обеспечить достижение цели предупреждения международного распространения болезни³⁹.

28. Медицинское обследование, вакцинация, профилактика или какие-либо иные медико-санитарные меры не могут осуществляться применительно к лицам, совершающим поездку, *без их чётко выраженного предварительного информированного согласия или согласия их родителей или опекунов*, за исключением случаев, предусмотренных в пункте 2 статьи 31 МССП 2005 года⁴⁰. Такие лица информируются о любом риске, связанном с вакцинацией, профилактикой или отказом от них⁴¹.

29. Правила определяют, что при применении медико-санитарных мер к лицам, совершающим поездку, государства должны обращаться с ними с уважением достоинства, прав человека и основных свобод, а также сводить к минимуму дискомфорт или душевные страдания, связанные с такими мерами, путём:

- вежливого и уважительного обращения со всеми лицами;
- учёта гендерных, социально-культурных, этнических характеристик или религиозных убеждений лиц, совершающих поездку; и
- предоставления или обеспечения достаточного питания и воды, надлежащих помещений и одежды, охраны багажа и другого имущества, надлежащего медицинского лечения, необходимых способов коммуникации, по возможности, на понятном им языке и другой надлежащей помощи для лиц, которые помещены в карантин, изолированы, проходят медицинское обследование или другие процедуры в целях общественного здравоохранения⁴².

³⁶ Международные медико-санитарные правила. Статья 3. Выделение наше. – ЦМСПИ.

³⁷ Контаминация — это процесс загрязнения или состояние содержания нежелательных или опасных веществ. См. Кембриджский словарь. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/contamination>.

³⁸ Международные медико-санитарные правила. Статья 23.

³⁹ Там же. Выделение наше. – ЦМСПИ.

⁴⁰ Там же. Выделение наше. – ЦМСПИ. В статье 31 МССП 2005 года речь идёт о праве государства-участника потребовать от лица прохождения медицинского обследования, вакцинации или других профилактических мер, например, в случае необходимости определить наличие риска для здоровья населения или в качестве условия въезда любых лиц, совершающих поездку и стремящихся получить временный или постоянный вид на жительство. Если лицо не даёт согласия на любую из таких мер, соответствующее государство-участник может отказать во въезде такому лицу.

⁴¹ Там же.

⁴² Там же. Статья 32.

30. Кроме того, государства-участники принимают все практически осуществимые меры в соответствии с ММСП 2005 года для обеспечения выполнения операторами перевозок следующих требований:

- соблюдение медико-санитарных мер, рекомендованных ВОЗ и принятых государством-участником;
- информирование лиц, совершающих поездку, о всех медико-санитарных мерах, рекомендованных ВОЗ и принятых государством-участником для применения на борту перевозочного средства;
- постоянное обеспечение на транспортных средствах, за которые они несут ответственность, отсутствия источников инфекции или контаминации, включая переносчиков и резервуаров⁴³.

31. ММСП 2005 года запрещают применение медико-санитарных мер к транзитным судам и самолётам, а также гражданским транзитным грузовым автомобилям, поездам и автобусам⁴⁴. Транзитные товары, за исключением живых животных, не должны становиться объектом медико-санитарных мер или задерживаться в целях общественного здравоохранения⁴⁵.

32. Правила устанавливают отдельные требования к заражённым транспортным средствам, а также судам и самолётам, въезжающим на территорию государства⁴⁶. Кроме того, они предъявляют ряд требований к контейнерам, используемых в международных перевозках, и зонам их погрузки⁴⁷.

33. Помимо вышеперечисленных мер, а также мер, указанных во временных рекомендациях ВОЗ, ММСП 2005 года позволяют государствам принимать дополнительные медико-санитарные меры в соответствии с их национальным законодательством и обязательствами по международному праву в ответ на риски для здоровья населения или ЧСЗМЗ. Такие медико-санитарные меры должны обеспечивать тот же или более высокий уровень охраны здоровья, чем рекомендации ВОЗ, и не должны противоречить Правилам⁴⁸.

34. Статья 43 Правил устанавливает, что медико-санитарные меры должны быть соизмеримы с существующими рисками для здоровья человека и основаны на научных принципах, имеющихся научных данных, свидетельствующих о риске для здоровья людей, конкретных указаниях или рекомендациях ВОЗ⁴⁹.

⁴³ Там же. Статья 24.

⁴⁴ Там же. Статьи 25, 26.

⁴⁵ Там же. Статья 33.

⁴⁶ Там же. Статьи 27, 28.

⁴⁷ Там же. Статья 34.

⁴⁸ Там же. Статья 43.

⁴⁹ Там же.

35. Если государством принята мера, которая существенным образом нарушает международное сообщение, то в течение 48 часов оно представляет ВОЗ обоснование такой меры с точки зрения общественного здравоохранения и соответствующую научную информацию⁵⁰.

36. Таким образом, ММСП 2005 года, очерчивая общие рамки медико-санитарных мер, которые могут применяться государствами в случае ЧСЗМЗ, предоставляют им также определённый уровень свободы усмотрения по принятию дополнительных мер. При этом все такие меры должны начинаться и завершаться без задержек и применяться на прозрачной и недискриминационной основе⁵¹.

2.2. Всеобщая декларация прав человека 1948 года

37. Являясь первым универсальным документом по правам человека, ВДПЧ закрепляет права человека и основные свободы, присущие всем членам человеческой семьи⁵².

38. Декларация не является обязательным для исполнения документом⁵³. Однако, по мнению некоторых учёных и судей международных судов, некоторые её положения являются императивными нормами международного права (*jus cogens*)⁵⁴. К таким нормам Декларации относятся, например, право на жизнь⁵⁵, право не подвергаться пыткам⁵⁶, запрет рабства и расовой дискриминации⁵⁷.

39. Статья 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года устанавливает, что:

«императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признаётся международным сообществом государств в целом как норма, *отклонение от которой недопустимо* и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер»⁵⁸.

40. Таким образом, при принятии ограничительных мер в борьбе с COVID-19 государства должны учитывать, что некоторые права человека, перечисленные в Декларации, являются абсолютными и не подлежат каким-либо отступлениям или ограничениям.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Там же. Статья 42.

⁵² Генеральная Ассамблея ООН. Всеобщая декларация прав человека. Резолюция 217А (III), Документ ООН А/810 (1948). Преамбула.

⁵³ См., например, *South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa, Liberia v. South Africa)*. Judgment of July 18, 1966. ICJ Reports 1966 (Second Phase). The dissenting opinion of Judge Tanaka. P. 293.

⁵⁴ См., например, *McDougal M. S., Lasswell H., Chen L-C.* Human Rights and World Public Order: The Basic Policies of an International Law of Human Dignity. New Haven and London: Yale University Press. 1980; *Ramcharan B.G.* The Legal Status of the International Bill of Human Rights // Nordic Journal of International Law. Vol 55. 1986. P. 366, 380.

⁵⁵ Human Rights Committee. General comment № 36 (Article 6: right to life). CCPR/C/GC/36. October 30, 2018. Paras. 2, 3.

⁵⁶ The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. *Prosecutor v. Furundžija*. Case IT-95-17/1-T. Trial Chamber (Judgment). December 10, 1998. Para. 155; *Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*. Judgment of July 20, 2012. ICJ Reports 2012. Para. 99.

⁵⁷ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*. Judgment of February 5, 1970. ICJ Reports 1970. Para. 32.

⁵⁸ Венская конвенция о праве международных договоров. 1155 U.N.T.S. 311. 23 мая 1969 года. Статья 53. Выделение наше. – ЦМСПИ.

2.3. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года

41. В отличие от ВДПЧ, МПГПП является обязательным для исполнения государствами-участниками договором и прямо предусматривает возможность введения чрезвычайного положения. При этом важно отметить, что Пактом установлено ограничение на принятие мер в отступление от прав человека в условиях чрезвычайного положения⁵⁹. В частности, государство-участник не может отступить от обязательств по следующим статьям МПГПП:

- статья 6 (право на жизнь);
- статья 7 (запрещение пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, а также медицинских или научных опытов без свободного согласия);
- пункты 1 и 2 статьи 8 (запрещение рабства, работорговли и содержания в подневольном состоянии);
- статья 11 (запрещение лишения свободы вследствие неспособности выполнить какое-либо договорное обязательство);
- статья 15 (принцип законности в области уголовного законодательства);
- статья 16 (признание правосубъектности каждого человека);
- статья 18 (свобода мысли, совести и религии)⁶⁰.

42. Кроме того, прежде чем государство сможет отступить от обязательств по другим статьям МПГПП, необходимо соблюдение двух условий.

43. Во-первых, сложившаяся в государстве ситуация должна быть равнозначна чрезвычайному положению, при котором жизнь нации находится под угрозой. Однако в этих случаях государства должны быть в состоянии доказать не только то, что жизнь нации находится под угрозой, но и то, что они принимают все меры в отступление от положений МПГПП только в такой степени, в какой это обусловлено остротой положения⁶¹. Отмечается, что «угроза жизни нации — это угроза, которая затрагивает всё население и либо всю, либо часть территории государства, а также представляет опасность для физического здоровья населения, политической независимости или территориальной целостности государства или достаточного функционирования институтов, необходимых для обеспечения и защиты признаваемых в Пакте прав»⁶².

⁵⁹ Международный пакт о гражданских и политических правах. Статья 4. На сегодняшний день участниками данного договора является 173 государства. URL: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/OHCHR_Map_ICCPR.pdf.

⁶⁰ Там же. Статья 4(2). Как отметил КПЧ, некоторые из этих прав (например, предусмотренные в статьях 6 и 7) носят императивный характер. См. Комитет по правам человека. Замечание общего порядка № 29. Пункт 11.

⁶¹ Там же. Пункт 5.

⁶² Комиссия ООН по правам человека. Сиракузские принципы. E/CN.4/1985/4. 28 сентября 1984 года. Пункт 39.

44. Во-вторых, государство-участник должно официально объявить о введении чрезвычайного положения. В частности, оно должно немедленно проинформировать другие государства — участники МПГПП через Генерального секретаря ООН о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению⁶³. КПЧ уточнил, что «уведомление должно содержать полную информацию о принимаемых мерах и чёткое разъяснение причин, побудивших принять эти меры, и к уведомлению следует также приложить исчерпывающую документацию о действующем законодательстве»⁶⁴. Также указывается, что «дополнительное уведомление необходимо, если государство-участник впоследствии принимает новые меры по статье 4, например, продлевает срок действия чрезвычайного положения. Требование о незамедлительном уведомлении действует также в отношении прекращения отступления»⁶⁵.

45. МПГПП устанавливает некоторые требования и к мерам, принимаемым государствами в отступление от обязательств по правам человека. Например, принимаемые меры не должны влечь за собой дискриминацию исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения⁶⁶. Также такие меры не могут быть несовместимыми с другими обязательствами государства-участника по международному праву⁶⁷ и должны носить исключительный и временный характер⁶⁸.

46. Кроме того, в МПГПП наряду с отступлением от обязательств по правам человека существует также законное ограничение прав человека, которое может быть осуществлено вне контекста чрезвычайного положения. Ограничение прав необходимо отличать от отступления от обязательств по правам человека. Установление подобных ограничений базируется на отдельных нормах МПГПП⁶⁹, которые предусматривают следующие требования для введения таких ограничений:

- ограничения должны быть установлены законом. В частности, «правовые нормы, ограничивающие пользование правами человека, должны быть чётко изложены [в национальном законе общего применения] и доступны каждому»⁷⁰;
- ограничения должны быть необходимыми в демократическом обществе. В этом смысле государство, применяющее ограничения, «обязано продемонстрировать, что эти ограничения не препятствуют демократическому функционированию общества»⁷¹;
- ограничения должны вводиться в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

⁶³ Международный пакт о гражданских и политических правах. Статья 4(3).

⁶⁴ Замечание общего порядка № 29. Пункт 17; См. также Сиракузские принципы. Пункты 44–46.

⁶⁵ Замечание общего порядка № 29. Пункт 17.

⁶⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах. Статья 4(1); Замечание общего порядка № 29. Пункт 8.

⁶⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах. Статья 4(1); Сиракузские принципы. Пункты 66–68.

⁶⁸ Замечание общего порядка № 29. Пункт 2.

⁶⁹ См., например, Международный пакт о гражданских и политических правах. Статьи 12, 18–19, 21–22.

⁷⁰ Сиракузские принципы. Пункты 15–18.

⁷¹ Там же. Пункты 19–21.

47. В рамках настоящей Аналитической справки особый интерес представляет последнее из перечисленных оснований — охрана здоровья населения.

48. Отмечается, что «стремление защитить здоровье населения может служить основанием для ограничения определённых прав⁷², если государству необходимо принять меры по устранению серьёзной угрозы здоровью населения или отдельных лиц. Эти меры могут быть направлены непосредственно на предотвращение заболевания или угрозы физическому здоровью или на обеспечение ухода за больными или пострадавшими»⁷³. В этой связи должное внимание следует уделять международным стандартам здравоохранения, принятым ВОЗ⁷⁴.

49. Таким образом, статья 4 МПГПП и положения, предусматривающие ограничения отдельных прав, имеют важное значение для системы защиты прав человека, закреплённых в МПГПП. С одной стороны, они позволяют государству-участнику в одностороннем порядке временно отступить от части обязательств по МПГПП в чрезвычайных ситуациях, к числу которых может быть отнесена пандемия COVID-19, или ограничивать их, например, в интересах здоровья населения. С другой стороны, МПГПП предусматривает особый режим гарантий в отношении как самих отступлений или ограничений, так и их материальных последствий⁷⁵.

2.4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года

50. Как и МПГПП, МПЭСКП является договором, обязательным для исполнения государствами-участниками⁷⁶. Однако если в соответствии с МПГПП государства обязуются «уважать и обеспечивать права всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам»⁷⁷, то согласно МПЭСКП, государства обязуются «в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав»⁷⁸. То есть ввиду возможной ограниченности ресурсов некоторых государств, необходимых для реализации экономических, социальных и культурных прав,

⁷² Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что «государства часто приводят охрану здоровья общества в качестве основания для ограничения прав человека в контексте состояния здоровья человека. Однако многие такие ограничения являются дискриминационными, например, в тех случаях, когда ВИЧ-статус используется в качестве основания для дифференцированного обращения в том, что касается доступа к образованию, занятости, охране здоровья, возможности совершать поездки, социальному обеспечению, жилью и возможности получения убежища». См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 20 – Недискриминация экономических, социальных и культурных прав (пункт 2 статьи 2 Пакта). E/C.12/GC/20. Пункт 33.

⁷³ Сиракузские принципы. Пункт 25.

⁷⁴ Там же. Пункт 26.

⁷⁵ См., например, там же. Пункт 1.

⁷⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. 993 U.N.T.S. 3. UN Doc A/6316. 16 декабря 1966 года. На сегодняшний день участниками данного договора является 171 государство. См. URL: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/OHCHR_Map_ICESCR.pdf.

⁷⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах. Статья 2(1).

⁷⁸ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Статья 2(1).

природа обязательств по МПЭСКП характеризуется постепенностью их осуществления⁷⁹. Это, в свою очередь, может свидетельствовать о более гибких рамках обязательств государств.

51. В контексте пандемии COVID-19 особое внимание следует обратить на установленное в МПЭСКП право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, в рамках которого на государствах лежат позитивные обязательства, в том числе по принятию мер, необходимых для предупреждения и лечения эпидемических и иных болезней и борьбы с ними⁸⁰.

52. В отличие от МПГПП, МПЭСКП не предусматривает для государств возможности отступления от своих обязательств по нему. Тем не менее, как и в МПГПП, государства могут устанавливать ограничения закреплённых в МПЭСКП прав⁸¹.

53. Важно отметить, что если в МПГПП предусмотрены ограничения отдельных прав, то положения статьи 4 МПЭСКП указывают на возможность ограничений в отношении прав, гарантируемых им в целом. Несмотря на то, что в статье 4 нет прямого указания на материальные условия установления ограничений, толкование положений МПЭСКП позволяет сделать вывод, что такие ограничения могут быть введены как в мирное время, так и в ситуациях вооружённого конфликта⁸².

54. Введение ограничений по МПЭСКП должно осуществляться с соблюдением ряда условий. В дополнение к идентичному МПГПП требованию о законности ограничений прав, МПЭСКП устанавливает, что такие ограничения должны быть совместимыми с природой указанных прав (не искажать их смысл и содержание) и способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе (вводиться в интересах общества)⁸³.

2.5. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года

55. В ЕКПЧ, подобно МПГПП, содержится положение о возможности отступления государствами от ряда обязательств по правам человека. В частности, ЕКПЧ устанавливает, что:

«В случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, любая из договаривающихся сторон может принимать меры для отступления от своих обязательств в рамках настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим её обязательствам по международному праву»⁸⁴.

⁷⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 3 – Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта). E/1991/23. 14 декабря 1990 года. Пункт 1.

⁸⁰ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Статья 12.

⁸¹ Там же. Статья 4.

⁸² См., например, *Müleer A. Limitations to and Derogations from Economic, Social and Cultural Rights // Human Rights Law Review. Vol. 9. 2009. Issue 4. P. 573–575, 586.*

⁸³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Статья 4.

⁸⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 15(1).

56. Как и МПГПП, ЕКПЧ указывает ряд прав, от которых отступление невозможно:
- статья 2 (право на жизнь, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий);
 - статья 3 (запрещение пыток);
 - пункт 1 статьи 4 (запрещение рабства);
 - статья 7 (наказание исключительно на основании закона)⁸⁵.
57. По аналогии с требованиями МПГПП, прежде чем государства — участники ЕКПЧ смогут отступить от обязательств по другим статьям Конвенции, необходимо соблюдение двух условий.
58. Во-первых, в государстве должна происходить война или иметь место иные чрезвычайные обстоятельства, угрожающие жизни нации⁸⁶. Под такими обстоятельствами ЕСПЧ понимает «исключительно кризисную чрезвычайную ситуацию, затрагивающую всё население и представляющую угрозу организованной жизни общества, из которого состоит государство»⁸⁷. Чрезвычайная ситуация должна быть реальной или неизбежной. Как указал ЕСПЧ, условие неминуемости чрезвычайной ситуации не следует толковать узко, требуя от государства ждать её возникновения, прежде чем принимать меры для её устранения⁸⁸.
59. Во-вторых, государство должно исчерпывающим образом проинформировать Генерального секретаря Совета Европы о введённых мерах и о причинах их принятия. Оно также должно поставить в известность Генерального секретаря Совета Европы о дате прекращения действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объёме⁸⁹.
60. ЕКПЧ устанавливает два требования к мерам, принимаемым государствами в отступление от своих обязательств по правам человека.
61. Во-первых, отступление допускается только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств. Несмотря на предоставляемую государствам широкую свободу усмотрения в рамках статьи 15(1) ЕКПЧ, государства не обладают неограниченной властью, и ограничения прав могут приниматься «только в такой степени, в какой это требуется остротой положения»⁹⁰. При определении того, вышло ли государство за рамки требуемого, ЕСПЧ уделяет

⁸⁵ Там же. Статья 15(2).

⁸⁶ Там же. Статья 15(1).

⁸⁷ European Court of Human Rights. *Lawless v. Ireland (No. 3)*. Application № 332/57. Court (Chamber). Judgment of July 1, 1961. Para. 28. (англ. “an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organized life of the community of which the State is composed”). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518>.

⁸⁸ См. European Court of Human Rights. *A. and Others v. the United Kingdom*. Application № 3455/05. Grand Chamber. Judgment of February 19, 2009. Para. 177. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403>.

⁸⁹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 15(3); см. также European Court of Human Rights. *Mehmet Hasan Altan v. Turkey*. Application № 13237/17. Second Section. Judgment of March 20, 2018. Para. 89. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-181862>.

⁹⁰ European Court of Human Rights. *Ireland v. the United Kingdom*. Application № 5310/71. Court (Plenary). Judgment of January 18, 1978. Para. 207. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57506>.

внимание таким факторам, как характер прав, затрагиваемых отступлением, обстоятельства, которые привели к возникновению чрезвычайной ситуации, и её продолжительность⁹¹.

62. Во-вторых, меры, принятые государством в отступление от своих обязательств по ЕКПЧ, не должны противоречить другим его обязательствам по международному праву⁹².

63. Кроме того, некоторые положения ЕКПЧ, так же, как и положения МПГПП, предусматривают возможность ограничения определённых прав⁹³. Введение таких ограничений допускается при соблюдении государствами следующих требований:

- ограничения должны быть предусмотрены законом;
- ограничения должны быть необходимы в демократическом обществе;
- ограничения должны вводиться в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

64. Данные требования практически идентичны установленным в МПГПП и МПЭСКП. Выполнение каждого из условий ЕСПЧ анализируется в контексте обстоятельств конкретного случая.

2.6. Европейская социальная хартия 1961 года

65. Аналогично положениям ЕКПЧ, ЕСХ предусматривает возможность отступления государствами-участниками от своих обязательств:

«В случае войны или иной национальной угрозы для жизни нации, любая Сторона может принять меры в отступление от выполнения своих обязательств по настоящей Хартии в объёме, строго необходимом в связи со сложившимся положением, при условии, что такие меры не противоречат другим её обязательствам по международному праву»⁹⁴.

66. Если государство решает отступить от обязательств в рамках Хартии, то оно обязано в разумные сроки исчерпывающим образом проинформировать Генерального секретаря Совета Европы о принятых мерах и причинах их принятия, а также о том, когда такие меры прекращают своё действие и возобновляется в полном объёме выполнение обязательств по Хартии⁹⁵.

67. Также права, установленные ЕСХ, могут быть ограничены. Такие ограничения должны быть установлены законом и быть необходимыми в демократическом обществе для защиты прав и свобод других лиц или защиты государственных интересов, национальной безопасности, *здоровья населения* или общественной нравственности⁹⁶.

⁹¹ European Court of Human Rights. *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*. Application nos. 14553/89; 14554/89. Court (Plenary). Judgment of May 25, 1993. Para 43. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819; A. and Others v. the United Kingdom. Para. 173>.

⁹² См., например, European Court of Human Rights. *Hassan v. the United Kingdom*. Application № 29750/09. Grand Chamber. Judgment of September 16, 2014. Paras. 104–107. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146501>.

⁹³ См., например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статьи 8–11.

⁹⁴ Европейская Социальная Хартия. Статья F (1). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006b642>.

⁹⁵ Там же. Статья F (2).

⁹⁶ Там же. Статья G (1). Выделение наше. – ЦМСПИ.

68. Таким образом, рамки ЕСХ, в которых должны действовать государства — участники договора при возникновении чрезвычайной ситуации, такой, например, как пандемия COVID-19, в целом отражают положения универсальных договоров по защите прав человека и ЕКПЧ.

2.7. Международные документы рекомендательного характера

2.7.1. Парижские минимальные стандарты прав человека в периоды чрезвычайных положений 1984 года

69. Парижские стандарты не являются обязательным для выполнения документом и были приняты на 61-ой Конференции Ассоциации международного права с целью помочь обеспечить соблюдение государствами положений статьи 4 МПГПП, статьи 15 ЕКПЧ и статьи 27 Американской конвенции о правах человека⁹⁷.

70. В Парижских стандартах возможность принятия мер в отступление от указанных договоров (МПГПП и ЕКПЧ) зависит от пяти условий:

- каждое государство обязано соблюдать принцип уведомления об отступлении, что может быть предписано конкретным договором;
- такие меры должны быть строго пропорциональны остроте ситуации;
- такие меры не должны противоречить другим обязательствам государства по международному праву;
- такие меры не должны предполагать какой-либо дискриминации исключительно по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национальности или социального происхождения; и
- основные права и свободы, гарантированные международным правом, не подлежат отступлению даже во время чрезвычайного положения⁹⁸.

71. В настоящее время все указанные условия отражены в МПГПП и ЕКПЧ и подлежат обязательному выполнению со стороны государств — участников данных договоров.

2.7.2. Проект статей Комиссии международного права о защите людей в случае бедствий 2016 года

72. Проект статей о защите людей в случае бедствий также носит рекомендательный характер. Его цель — облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия и снизить риск бедствий, чтобы удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав⁹⁹.

⁹⁷ International Law Association. The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency. Introduction. Американская конвенция о правах человека не является предметом рассмотрения в рамках настоящей Аналитической справки.

⁹⁸ Ibid. Section B. Para. 2; см. также Section C.

⁹⁹ ГА ООН. Доклад КМП. Проект статей о защите людей в случае бедствий с комментариями. Статья 2.

73. Согласно Проекту статей, «бедствие» означает:

«катастрофическое событие или ряд событий, которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам, массовой миграции населения, крупномасштабному материальному или экологическому ущербу, серьёзно нарушая тем самым функционирование общества»¹⁰⁰.

74. Как было указано КМП, возможные последствия в виде «больших человеческих страданий и бед» были включены в Проект статей по причине того, что «многие серьёзные бедствия сопровождаются массовой гибелью людей или большими человеческими страданиями и бедами, включая вызванные несмертельными ранениями, болезнями или другими проблемами со здоровьем, возникшими в результате бедствия»¹⁰¹. Следовательно, можно рассмотреть возможность применения Проекта статей к такого рода ситуациям, как пандемия COVID-19, в части глобального реагирования и сотрудничества для защиты людей¹⁰².

75. Проект статей о защите людей в случае бедствий охватывает *ratione materiae*, во-первых, права и обязанности государств, пострадавших в результате бедствия, по отношению к людям, находящимся на их территории или на территории под их юрисдикцией или контролем. Во-вторых, права и обязанности третьих государств, межправительственных организаций, неправительственных организаций и других образований, имеющих возможность сотрудничать в сфере оказания помощи в ликвидации последствий бедствий, а также снижения риска бедствий¹⁰³.

76. Первый вид обязательств указывает на необходимость уважения и защиты человеческого достоинства, а также прав человека пострадавших от бедствия¹⁰⁴. Кроме того, отмечается, что реагирование на бедствия должно осуществляться в соответствии с принципами гуманности, нейтральности и беспристрастности на основе недискриминации с учётом потребностей лиц, находящихся в особо уязвимом положении¹⁰⁵. Проект статей о защите людей в случае бедствий подчёркивает, что пострадавшее государство обязано обеспечить защиту людей и оказание помощи в случае бедствия на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем¹⁰⁶.

77. Второй вид обязательств предусматривает обязанность государств, столкнувшихся с бедствием, сотрудничать с ООН, участниками Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и с другими оказывающими помощь акторами¹⁰⁷. Подобное сотрудничество включает в себя гуманитарную помощь, координацию международных мер и коммуникаций по оказанию помощи, а также предоставление персонала по оказанию помощи, оборудования, товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов¹⁰⁸.

¹⁰⁰ Там же. Статья 3(a). Выделение наше. – ЦМСПИ.

¹⁰¹ Там же. С. 27. Пункт 7. Выделение наше. – ЦМСПИ.

¹⁰² См., например, *Ozturk A. Covid-19: Just Disastrous or the Disaster Itself? Applying the ILC Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters to the Covid-19 Outbreak.* URL: <https://www.asil.org/insights/volume/24/issue/6/covid-19-just-disastrous-or-disasteritself-applying-ilc-articles>.

¹⁰³ ГА ООН. Доклад КМП. Проект статей о защите людей в случае бедствий с комментариями. С. 20.

¹⁰⁴ Там же. Статьи 4–5, 10.

¹⁰⁵ Там же. Статья 6.

¹⁰⁶ Там же. Статья 9.

¹⁰⁷ Там же. Статья 7.

¹⁰⁸ Там же. Статьи 8, 11–15.

78. Таким образом, Проект статей о защите людей в случае бедствий главным образом направлен на защиту лиц от бедствий посредством уменьшения риска их возникновения, а также сотрудничества при принятии мер реагирования.



ПРИЛОЖЕНИЕ 2. РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И ПАНДЕМИЯ COVID-19¹⁰⁹

1. Нормативно-правовое регулирование и механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения на уровне Европейского союза

1.1. Нормативно-правовое регулирование чрезвычайных ситуаций в сфере здравоохранения в Европейском союзе

1. Основным правовым документом, направленным, в частности, на охрану здоровья в ЕС, является Договор о функционировании ЕС. В соответствии со статьёй 168 «при определении и осуществлении всех направлений политики и деятельности Союза обеспечивается высокий уровень охраны здоровья людей»¹¹⁰.

2. В этой же статье указывается, что:

«Деятельность Союза направлена на улучшение здравоохранения, профилактику болезней и недугов людей и предупреждение причин, создающих опасность для физического и психического здоровья. Эта деятельность в равной мере включает борьбу с крупными бедствиями, содействуя исследованию их причин, путей их распространения и способов их предотвращения, информирование и просвещение в вопросах здравоохранения, а также *наблюдение за серьёзными трансграничными угрозами здоровью, раннее предупреждение об их появлении и борьбу с ними*»¹¹¹.

3. Само понятие «серьёзная трансграничная угроза здоровью» закреплено в Решении ЕС о серьёзных трансграничных угрозах здоровью 2013 года. Данный термин определён как:

«опасность, угрожающая жизни, или иная серьёзная опасность для здоровья биологического, химического, экологического или неизвестного происхождения, которая распространяется или влечёт за собой значительный риск распространения через государственные границы государств — членов ЕС, и которая может потребовать координации на уровне Союза в целях обеспечения высокого уровня охраны здоровья населения»¹¹².

¹⁰⁹ Информация, приведённая в Приложении 2, актуальна по состоянию на ноябрь 2020 года.

¹¹⁰ Договор о функционировании Европейского Союза. 2016/С 202/01. 25 марта 1957 года (в редакции Лиссабонского договора 2007 года). Консолидированная версия. Статья 168. URL: <http://base.garant.ru/71715364/>.

¹¹¹ Там же. Выделение наше. – ЦМСПИ.

¹¹² Европейский Парламент, Совет ЕС. Решение № 1082/2013/ЕС о серьёзных трансграничных угрозах здоровью и об отмене Решения № 2119/98/ЕС. 22 октября 2013 года. Статья 3. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/71615132/paragraph/67:1>.

4. В ситуации, когда такая угроза:

- является необычной или неожиданной для данного места и времени, либо вызывает или может вызвать значительную заболеваемость или смертность среди населения, либо быстро растёт или может быстро вырасти в масштабе, либо превышает или может превысить национальную способность реагирования; и
- затрагивает или может затронуть более одного государства — члена ЕС; и
- требует или может потребовать согласованного реагирования на уровне Союза,

Европейская комиссия (в частности, Генеральный директорат по здравоохранению и продовольственной безопасности) должна оповестить органы ЕС о тревожном сигнале, полученном посредством системы раннего предупреждения и реагирования¹¹³.

5. В случае если серьёзная трансграничная угроза здоровью угрожает здоровью населения на уровне ЕС и не удовлетворяются медицинские потребности в отношении данной угрозы, что означает отсутствие соответствующего требованиям метода диагностики, профилактики и лечения, авторизованного в ЕС, то Европейская комиссия вправе признать такую ситуацию чрезвычайной в сфере здравоохранения¹¹⁴. Признание ситуации чрезвычайной основывается на заключении Комитета по защите здоровья¹¹⁵, образованного в рамках Европейской комиссии. Затем Европейская комиссия обязана проинформировать Генерального директора ВОЗ о признании ситуации в сфере здравоохранения чрезвычайной¹¹⁶ (пп. 11–29 Приложения 2 к Аналитической справке).

6. Как только какое-либо из указанных выше условий для признания ситуации чрезвычайной более не выполняется, Европейская комиссия посредством подзаконных актов должна прекратить такое признание¹¹⁷.

¹¹³ Там же. Статьи 8–9. Система раннего предупреждения и реагирования ЕС — это инструмент для мониторинга угроз общественному здравоохранению в ЕС. Доступ к нему и размещение информации являются конфиденциальными и доступны только Европейскому центру профилактики и контроля заболеваний, государствам-членам и Генеральному директорату по здравоохранению и продовольственной безопасности. См. European Centre for Disease Prevention and Control. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/early-warning-and-response-system-european-union-ewrs>.

¹¹⁴ Решение № 1082/2013/ЕС о серьёзных трансграничных угрозах здоровью и об отмене Решения № 2119/98/ЕС. Статья 12(1).

¹¹⁵ Подробнее о Комитете см. там же. Статья 17.

¹¹⁶ Там же. Статья 12(2) и (3).

¹¹⁷ Там же. Статья 14.

1.2. Нормативно-правовые рамки мер, предпринимаемых на уровне Европейского союза

7. В указанном выше Решении ЕС дано определение понятию «мера в сфере здравоохранения», которое означает:

«решение или действие, направленное на предупреждение, мониторинг распространения заболевания или заражения, или контроль за ними, противодействие опасным рискам для здравоохранения и уменьшение их воздействия на здравоохранение»¹¹⁸.

8. В соответствии с Решением ЕС в случае, если государство — член ЕС планирует принять меры в сфере здравоохранения по противодействию серьёзной трансграничной угрозе здоровью, то до принятия данных мер оно должно проинформировать и проконсультировать другие государства — члены ЕС и Европейскую комиссию о характере, цели и масштабе мер, кроме случаев, когда потребность в защите здоровья оказывается настолько экстренной, что необходимо немедленное принятие мер. Таковую же процедуру уведомления и консультации государство — член ЕС должно использовать в случае, если меры уже приняты в экстренном порядке в ответ на появление или новый рост серьёзной трансграничной угрозы здоровью населения¹¹⁹.

9. В случае серьёзной трансграничной угрозы здоровью, превышающей национальные возможности реагирования, государство — член ЕС вправе также запросить помощь от других государств — членов ЕС посредством механизма гражданской защиты¹²⁰.

10. Помимо указанного выше Решения ЕС о серьёзных трансграничных угрозах здоровью, рамками, ограничивающими принимаемые странами ЕС меры, являются положения ЕКПЧ и ЕСХ (пп. 55–68 Приложения 1 к Аналитической справке), которые предусматривают возможность ограничений прав и отступлений от обязательств по правам человека при введении государствами мер по борьбе с чрезвычайными ситуациями.

1.3. Меры по борьбе с пандемией COVID-19 и её последствиями, предпринятые на уровне Европейского союза

11. Распространение COVID-19 не было объявлено чрезвычайной ситуацией на уровне ЕС. При этом, учитывая реакцию ВОЗ (объявление пандемии COVID-19 ЧСЗМЗ и принятие соответствующих рекомендаций для государств и населения)¹²¹, ЕС принимает нормативно-правовые акты, предусматривающие меры поддержки государств — членов ЕС, и осуществляет постоянную

¹¹⁸ Там же. Статья 3.

¹¹⁹ Там же. Статья 11(2) и (3).

¹²⁰ Там же. Статья 11(4). Более подробно о Механизме гражданской защиты ЕС см. Decision 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council on a Union Civil Protection Mechanism. December 17, 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02013D1313-20190321>.

¹²¹ Council of the European Union. COVID-19 coronavirus pandemic. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/>.

координацию с государствами — членами в целях обмена информацией, оценки потребностей и обеспечения согласованного реагирования в рамках ЕС¹²².

Здравоохранение

12. В целях обеспечения средствами индивидуальной защиты в странах ЕС Европейская комиссия объявила семь тендеров на поставку медицинского оборудования в рамках Соглашения между странами ЕС о совместных закупках медицинского оборудования¹²³. При участии 36 стран ЕС был объявлен ряд тендеров на сумму около 1,5 млрд евро (первые четыре из них уже проведены)¹²⁴.

13. Кроме того, 15 марта 2020 года Европейская комиссия приняла меры по обеспечению доступности средств индивидуальной защиты в странах ЕС, потребовав, чтобы экспорт такого оборудования за пределы ЕС осуществлялся с разрешения государств-членов¹²⁵.

14. 19 марта 2020 года Европейская комиссия приняла решение создать стратегический общеевропейский резерв медицинского оборудования (rescEU) в рамках Механизма гражданской защиты ЕС. Такое оборудование включает в себя аппараты искусственной вентиляции лёгких, средства индивидуальной защиты, многоразовые маски, вакцины, терапевтические средства и лабораторные принадлежности. Комиссия взяла на себя обязательство по полному финансированию всех расходов на накопление запасов указанного оборудования и управление его распределением¹²⁶.

15. 14 апреля 2020 года Совет ЕС одобрил предложение Европейской комиссии по активации инструмента поддержки в чрезвычайной ситуации и выделению 2,7 млрд евро для поддержки систем здравоохранения государств-членов в их борьбе с пандемией COVID-19 на период с 1 февраля 2020 года по 31 января 2022 года¹²⁷.

16. 28 мая 2020 года Европейская комиссия представила своё предложение по новой программе в сфере здравоохранения ЕС на период 2021–2027 годов под названием EU4Health. Данная программа предусматривает существенное укрепление способности ЕС поддерживать государства-члены в

¹²² European Commission. Timeline of EU action. URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/timeline-eu-action_en.

¹²³ Joint Procurement Agreement of medical countermeasures. April 10, 2014. URL: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/jpa_agreement_medicalcountermeasures_en.pdf; см. также Signing ceremonies for Joint Procurement Agreement. URL: https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/joint_procurement/jpa_signature_en; Guidance from the European Commission on using the public procurement framework in the emergency situation related to the COVID-19 crisis. C/2020/2078. April 1, 2020. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0401\[05\]](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0401[05]).

¹²⁴ См. European Commission. Public health. Ensuring the availability of supplies and equipment. URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_en#ensuring-the-availability-of-supplies-and-equipment.

¹²⁵ European Commission. Implementing Regulation making the exportation of certain products subject to the production of an export authorization. № 2020/402. March 14, 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2020:0771:TOC>.

¹²⁶ European Commission. COVID-19: Commission creates first ever rescEU stockpile of medical equipment. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_476.

¹²⁷ Council of the EU. Council Regulation activating the emergency support under Regulation (EU) 2016/369, and amending its provisions taking into account the COVID-19 outbreak. № 2020/521. April 14, 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R0521>.

области политики общественного здравоохранения. Ожидается, что бюджет новой программы составит около 9,4 млрд евро¹²⁸.

17. 18 сентября 2020 года Европейская комиссия опубликовала ряд рекомендаций по общему подходу к тестированию на COVID-19. В рекомендациях изложены конкретные направления действий, которые помогут странам ЕС в планировании и организации их усилий по тестированию на различных этапах и в различных условиях пандемии¹²⁹.

Экономика и финансы

18. На основании Сообщения Европейской Комиссии от 13 марта 2020 года¹³⁰ были внесены некоторые изменения в правила оказания финансовой помощи государствам — членам ЕС, в рамках которых правительства смогут предоставлять средства для поддержки граждан и компаний¹³¹.

19. Решением Европейского центрального банка от 24 марта 2020 года была разработана новая чрезвычайная программа срочного выкупа ценных бумаг, выпущенных центральными, региональными или местными органами власти или признанными агентствами (её объём составил 750 млрд евро). Цель программы, которая длилась до конца 2020 года, заключалась в поддержке экономики ЕС¹³².

20. 19 мая 2020 года Регламентом Совета ЕС был создан Европейский инструмент временной поддержки государств в целях снижения рисков безработицы в условиях чрезвычайной ситуации после вспышки COVID-19. В рамках данного инструмента до 31 декабря 2022 года государствам — членам ЕС будет предоставлена финансовая помощь в общем объёме 100 млрд евро¹³³.

21. Кроме того, 21 июля 2020 года лидеры государств — членов ЕС договорились о выделении 750 млрд евро на восстановление экономики, чтобы помочь ЕС справиться с кризисом, вызванным пандемией. Наряду с пакетом мер по восстановлению экономики лидеры ЕС согласовали долгосрочный бюджет ЕС на 2021–2027 годы в размере 1 074,3 млрд евро. Учитывая, что на поддержку

¹²⁸ См. European Commission. EU4Health programme. URL: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/funding/docs/eu4health_factsheet_en.pdf.

¹²⁹ European Commission. EU health preparedness: Recommendations for a common EU testing approach for COVID-19. URL: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/common_testingapproach_covid-19_en.pdf.

¹³⁰ European Commission. Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup – Coordinated Economic Response to the Covid-19 Outbreak. № Com/2020/112. March 13, 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0112>.

¹³¹ European Parliament, Council of the EU. Regulation amending Council Regulation (EC) № 2012/2002 in order to provide financial assistance to Member States and to countries negotiating their accession to the Union that are seriously affected by a major public health emergency. № 2020/461. March 30, 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1586871536966&uri=CELEX:32020R0461>.

¹³² European Central Bank. Decision on a temporary pandemic emergency purchase programme (ECB/2020/17). № 2020/440. March 24, 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D0440>.

¹³³ Council of the EU. Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak. № 2020/672. May 19, 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0672>.

государств — членов ЕС, работников и предприятий уже было выделено 540 млрд евро, общий пакет мер по восстановлению составляет 2 364,3 млрд евро¹³⁴.

Туризм

22. 28 января 2020 года ЕС ввёл в действие Механизм гражданской защиты ЕС в целях репатриации граждан ЕС из Уханьского региона в Китае¹³⁵.

23. Кроме того, с целью замедлить передачу COVID-19 17 марта 2020 года лидеры ЕС договорились о временном ограничении «несущественных» поездок в страны ЕС, которое было в силе до 30 июня 2020 года. Совершать поездки для граждан ЕС за пределы Союза в страны с высоким эпидемиологическим риском также не рекомендовалось¹³⁶. В связи с улучшением ситуации в некоторых странах ЕС и за его пределами в июне 2020 года Совет ЕС согласовал единый подход к постепенному снятию ограничений на «несущественные» поездки в страны ЕС с 1 июля 2020 года¹³⁷.

24. 4 сентября 2020 года Европейская комиссия предложила внести большую ясность и предсказуемость в содержание мер, ограничивающих свободное передвижение в странах ЕС, посредством принятия Советом ЕС соответствующей рекомендации. Комиссия отметила, что любые меры, принимаемые государствами — членами ЕС, которые ограничивают свободное передвижение в связи с пандемией коронавируса, должны быть скоординированы на уровне ЕС¹³⁸.

25. 12 октября 2020 года Совет ЕС принял предложенную Европейской комиссией рекомендацию, устанавливающую общие критерии и рамки для принятия мер в отношении поездок в ответ на пандемию COVID-19. Отмечается, что эта рекомендация направлена на то, чтобы помочь государствам-членам принимать решения в отношении поездок в зависимости от эпидемиологической ситуации в каждом регионе¹³⁹.

¹³⁴ European Council. Conclusions from the Special meeting of the European Council (July 17–21, 2020). EUCO 10/20. July 21, 2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.

¹³⁵ European Commission. Coronavirus: EU Civil Protection Mechanism activated for the repatriation of EU citizens. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_142.

¹³⁶ См. European Commission. Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, on the facilitation of transit arrangements for the repatriation of EU citizens, and on the effects on visa policy. № C (2020) 2050. March 30, 2020. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200330_c-2020-2050-report_en.pdf.

¹³⁷ European Commission. Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on the third assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU. № COM/2020/399. June 11, 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1595236855614&uri=CELEX:52020DC0399>.

¹³⁸ European Commission. Proposal for a Council Recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic communicated at the EU level. № 2020/0256 (NLE). September 4, 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/council-proposal-coordinated-approach-restriction-movement_en.pdf.

¹³⁹ Council of the EU. Draft Council Recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic. № 11689/1/20 REV 1. October 12, 2020. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11689-2020-REV-1/en/pdf>.

26. Согласно рекомендации, Европейский центр по профилактике заболеваний и борьбе с ними должен еженедельно выпускать общую цветовую карту в разбивке по регионам с данными, предоставленными государствами-членами, по следующим критериям:

- количество случаев заболевания на 100 000 человек за последние 14 дней;
- количество тестов на 100 000 человек, проведённых за последнюю неделю (коэффициент тестирования);
- процент положительных тестов, проведённых за последнюю неделю (коэффициент положительности теста)¹⁴⁰.

27. Государства-члены также согласовали общие рамки возможных мер в отношении путешествующих лиц:

- они не должны ограничивать свободное передвижение лиц, направляющихся в «зелёные» зоны другого государства-члена или из них;
- при рассмотрении вопроса о применении мер в отношении зоны, которая не классифицируется как «зелёная», государства-члены должны учитывать различия в эпидемиологической ситуации между «оранжевыми» и «красными» зонами и действовать пропорционально, а также принимать во внимание эпидемиологическую ситуацию на своей собственной территории;
- они не должны отказывать во въезде лицам, выезжающим из других государств-членов, однако могут потребовать, чтобы лица, въезжающие не из «зелёных» зон, прошли карантин и/или сдали тест на COVID-19 после прибытия;
- они также могут потребовать от лиц, въезжающих на их территорию, заполнить форму уведомления о местонахождении пассажира в соответствии с требованиями к защите данных (в связи с этим предлагается разработать общую европейскую форму такого рода)¹⁴¹.

28. Государства — члены ЕС также согласились предоставлять общественности чёткую, всеобъемлющую и своевременную информацию о любых новых мерах или требованиях по крайней мере за 24 часа до их вступления в силу¹⁴².

29. Таким образом, можно сделать вывод, что органы ЕС предприняли и продолжают предпринимать меры в различных сферах общественной жизни (здравоохранения, экономики, финансов и туризма) с целью борьбы с распространением COVID-19 и его последствиями для стран ЕС.

¹⁴⁰ Ibid. P. 8. Paras. 8, 10.

¹⁴¹ Ibid. P. 10–11. Para. 17.

¹⁴² Ibid. P. 12. Para. 25.

2. Нормативная база и механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения на уровне Евразийского экономического союза

2.1. Правовые основы применения мер в рамках Евразийского экономического союза

30. ЕАЭС — достаточно молодое интеграционное объединение, которое действует в современных правовых рамках с 1 января 2015 года¹⁴³. Договор о ЕАЭС не затрагивает вопросы чрезвычайной ситуации и здравоохранения, за исключением небольшого круга вопросов медицинского обеспечения трудовых мигрантов¹⁴⁴.

31. ЕАЭС является организацией региональной экономической интеграции. Она обеспечивает свободу движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором о ЕАЭС¹⁴⁵.

32. Органы ЕАЭС (Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Совет и Коллегия Евразийской экономической комиссии) в рамках своих полномочий весной 2020 года приняли акты, направленные на предупреждение распространения COVID-19.

2.2. Меры, применяемые в Евразийском экономическом союзе в связи с распространением COVID-19

33. 16 марта 2020 года Совет ЕЭК принял решение № 21, предусматривающее освобождение от ввозной таможенной пошлины товаров, импортируемых для предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции на территории ЕАЭС¹⁴⁶. Решение распространяется на средства индивидуальной защиты, дезинфицирующие средства, диагностические реагенты, отдельные виды медицинского оборудования и материалов.

¹⁴³ Государствами — членами ЕАЭС являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация. URL: <http://www.eaeunion.org/>.

¹⁴⁴ Договор о ЕАЭС. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0043610/itia_05062014.

¹⁴⁵ Там же. Статья 2.

¹⁴⁶ Решение Совета ЕЭК № 21 «О внесении изменений в некоторые решения Комиссии Таможенного союза и об утверждении перечня товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза в целях реализации государствами — членами Евразийского экономического союза мер, направленных на предупреждение и предотвращение распространения коронавирусной инфекции 2019-nCoV». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01025251/err_24032020_21.

34. 24 марта¹⁴⁷ и 31 марта¹⁴⁸ 2020 года Коллегия ЕЭК приняла решения № 41, 42, 43, направленные на временный запрет экспорта средств индивидуальной защиты, защитных и дезинфицирующих средств, продукции медицинского назначения и материалов из стран ЕАЭС.

35. 25 марта 2020 года Совет ЕЭК также принял распоряжение № 11 о совместных и скоординированных действиях государств — членов ЕАЭС по широкому кругу вопросов при реализации таких мер¹⁴⁹. В частности, государства-члены договорились обмениваться информацией и проводить оперативные консультации по предпринимаемым действиям и принимаемым национальным нормативным правовым актам в целях реагирования на распространение коронавирусной инфекции, координации на постоянной основе деятельности национальных уполномоченных органов в сфере здравоохранения и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

36. 10 апреля 2020 года члены Евразийского межправительственного совета одобрили комплекс мер для принятия в ЕАЭС, чтобы обеспечить жизненно важные потребности населения, поддержать взаимную торговлю и свободное перемещение товаров в условиях пандемии COVID-19 и создать условия для последующего экономического роста¹⁵⁰. Предусмотрены два вида мер.

37. Во-первых, пакет неотложных антикризисных и стабилизационных мер, в том числе:

- организация взаимодействия соответствующих уполномоченных органов при проведении санитарно-эпидемиологических мероприятий по предупреждению и минимизации последствий распространения коронавирусной инфекции;
- создание «зелёного коридора» для поставок критически важных товаров;
- введение единых временных ограничений на экспорт критически важных товаров в третьи страны;
- оперативные предварительные консультации на уровне членов Совета ЕЭК по проектам национальных правовых актов, направленных на введение временных ограничений, связанных с исключительной необходимостью реагирования на распространение коронавирусной инфекции;
- консультации уполномоченных органов в сфере технического регулирования;

¹⁴⁷ Решение Коллегии ЕЭК № 41 «О внесении изменений в Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 года № 30 «О мерах нетарифного регулирования». URL: <https://base.garant.ru/73806228/>.

¹⁴⁸ Решение Коллегии ЕЭК № 42. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349222/92d3e3d03094ed76da5c15fa72b687f1cebd593](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349222/92d3e3d03094ed76da5c15fa72b687f1cebd593;); Решение № 43. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01425280/err_02042020_43.

¹⁴⁹ Распоряжение Совета ЕЭК от 25 марта 2020 года № 11 «О реализации мер, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции COVID-19». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01427832/err_30032020.

¹⁵⁰ Постановление Евразийского межправительственного совета от 10 апреля 2020 года № 6 «О мерах, принимаемых в рамках Евразийского экономического союза по обеспечению экономической стабильности в условиях развития пандемии коронавирусной инфекции COVID-19». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01425377/ico_16042020_6.

- временное снижение или обнуление импортных таможенных пошлин на комплектующие и материалы для конкретных отраслей с учётом их экономической и социальной значимости и т. д.

38. Во-вторых, меры, направленные на создание условий для восстановления и обеспечения дальнейшего экономического развития, в том числе:

- обеспечение макроэкономической стабильности и устойчивого функционирования финансовых рынков и платёжных систем;
- поддержка предприятий реального сектора;
- дальнейшая цифровая трансформация торговли, в том числе более широкое использование электронных коносаментов и сопроводительных документов, оцифрованное взаимодействие логистических операторов, более широкое использование электронных цифровых подписей и технологий для автоматической регистрации и выпуска импортируемых, экспортируемых и транзитных товаров.



ПРИЛОЖЕНИЕ 3. РЕАКЦИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ НА ПАНДЕМИЮ COVID-19¹⁵¹

I. Франция

Краткий обзор реагирования на пандемию COVID-19

1. Чрезвычайное положение в области здравоохранения было введено законом, разработанным специально для COVID-19 и возможных будущих пандемий. В то же время в законодательстве уже существовали другие чрезвычайные режимы.
2. Согласно новому закону, правительство может принимать любые ограничительные меры и меры поддержки, которые оно считает целесообразными для преодоления кризиса.
3. Ограничительные меры, призванные предотвратить распространение вируса, были введены параллельно с широкими мерами поддержки, в частности, для бизнеса. Такие меры поддержки были направлены главным образом на МСП, являющиеся налоговыми резидентами Франции, независимо от их формы собственности. Они имеют право на получение финансовой помощи через специальный фонд и могут обратиться за государственной гарантией.
4. Меры были приняты в рамках централизованного процесса принятия решений, и большинство попыток мэров реализовать более жёсткие инициативы было аннулировано в судах.
5. Основная проблема, связанная с режимом чрезвычайного положения в области здравоохранения, заключается в отсутствии конституционных оснований для его введения и в вопросе его соответствия ЕКПЧ.
6. Кроме того, срок его действия не установлен законом и может привести к нарушению принципа верховенства права.

1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации

1.1. Конституционная основа

7. Конституция Франции содержит два механизма, которые могут соответствовать чрезвычайному положению: исключительные обстоятельства и осадное положение.
8. Исключительные обстоятельства предусмотрены статьёй 16, которую обычно называют положением о «чрезвычайных полномочиях — *plein pouvoirs provision*». Она предоставляет президенту право принимать любые меры, необходимые в исключительных обстоятельствах.

¹⁵¹ Информация, приведённая в Приложении 3, представляет собой описание первоначальной реакции государств на пандемию COVID-19 и актуальна по состоянию на лето 2020 года.

9. Есть два условия для подтверждения существования таких обстоятельств:
- серьёзная или непосредственная угроза «институтам Республики, независимости нации, целостности её территории или выполнению её международных обязательств»; и
 - нарушение «надлежащего функционирования конституционных органов государственной власти».
10. В соответствии со статьёй 16 меры «должны быть направлены на то, чтобы как можно скорее обеспечить конституционные органы государственной власти средствами для выполнения их обязанностей». Это положение является неопределённым и не предусматривает каких-либо ограничений для мер, которые могут быть приняты.
11. Единственным условием является обязательная консультация с премьер-министром, председателями палат парламента и Конституционным советом перед принятием каждой меры. По истечении 30 дней Конституционный совет может пересмотреть обстоятельства, если получит одобрение со стороны председателя Национального собрания, председателя Сената, шестидесяти членов Национального собрания или шестидесяти сенаторов. Такой пересмотр должен быть проведён по истечении 60 дней.
12. Режим осадного положения закреплён в статье 36, которая гласит: «Осадное положение устанавливается Советом министров».
13. Осадное положение может быть объявлено только в случае неминуемой угрозы в результате иностранной военной интервенции или вооружённого восстания и предполагает передачу функций по поддержанию общественного порядка и полицейских полномочий военной власти. Его продолжительность должна быть предусмотрена декретом об объявлении осадного положения.
14. Осадное положение не применялось во Франции со времён Второй мировой войны.

1.2. Нормативно-правовая база до пандемии COVID-19

15. Чрезвычайное положение предусмотрено Законом от 3 апреля 1955 года¹⁵², изменённым с тех пор, в частности, Постановлением № 60-372 от 15 апреля 1960 года и Законом № 2015-1501 от 20 ноября 2015 года.
16. Согласно Закону от 3 апреля 1955 года, чрезвычайное положение устанавливается постановлением Совета министров. Несмотря на отсутствие чёткого определения того, что включает в себя это понятие, Закон от 3 апреля 1955 года уточняет, что оно может быть объявлено либо «в случае неминуемой опасности в результате серьёзных нарушений общественного порядка, либо в случае событий, представляющих по своей природе и тяжести характер общественного бедствия».
17. Декрет об объявлении чрезвычайного положения должен точно определять его территориальный охват в пределах национальной территории и продолжительность на срок не более 12 дней. Продление чрезвычайного положения более чем на 12 дней может быть санкционировано только правительством.

¹⁵² Административный суд постановил, что этот закон не был отменён дальнейшей и действующей Конституцией Франции (Постановление Государственного Совета от 21 ноября 2005 года № 287217). В статье L. 2131-1 Кодекса обороны говорится, что правила, касающиеся чрезвычайного положения, предусмотрены Законом от 3 апреля 1955 года.

18. После введения чрезвычайного положения исполнительная власть наделяется расширенными полномочиями. В частности, местные органы власти могут запретить передвижение людей или транспортных средств в местах и в сроки, установленные декретом. Министр внутренних дел может избрать домашний арест в качестве меры пресечения в отношении любого лица, если имеются серьёзные основания полагать, что его поведение представляет угрозу безопасности и общественному порядку. Свобода собраний может быть ограничена, а любые ассоциации или *de facto* группы, участвующие в совершении действий, серьёзно подрывающих закон, могут быть распущены декретом Совета министров. Министр внутренних дел и местные власти могут распорядиться о временном закрытии театров, баров и других мест массового скопления людей.

19. Предполагается, что чрезвычайное положение должно быть введено на короткий период времени как реакция на особо серьёзные события¹⁵³. Однако на практике чрезвычайное положение во Франции всегда продлевалось, в большинстве случаев — минимум на 6 месяцев¹⁵⁴ и максимум почти на 2 года (как реакция на теракты 2015 года).

20. Следует отметить, что в Законе от 3 апреля 1955 года ничего не говорится о потенциально бесконечной череде законов, продлевающих действие чрезвычайного положения. До сих пор не существует правового механизма, разрешающего вопрос о максимальной продолжительности чрезвычайного положения.

1.3. Нормативно-правовое регулирование в период пандемии COVID-19

21. Локдаун в связи с пандемией COVID-19 был введён Декретом № 2020-260 (изменён Декретом № 2020-279 от 19 марта 2020 года) на основании исключительных обстоятельств, вытекающих из административного прецедентного права¹⁵⁵.

22. Никакие поправки или изменения не были внесены в нормативно-правовые акты о чрезвычайном положении, принятые до пандемии COVID-19. Однако новый режим — «чрезвычайное положение в области здравоохранения» — был установлен Законом № 2020-290, который был принят в ускоренном порядке. В соответствии с этим законом понятие «чрезвычайное положение в области здравоохранения» было инкорпорировано в КОЗ.

23. Чрезвычайное положение в области здравоохранения вводится на основании постановления Совета министров, в котором должны быть указаны причины его введения и конкретизирована территория его применения.

24. В соответствии со статьёй L. 3131-13 КОЗ чрезвычайное положение в области здравоохранения может быть введено на 1 месяц и продлено сверх этого срока только на основании закона. Несмотря на это общее правило, Законом № 2020-290 предусмотрено специальное положение, устанавливающее исключение на время кризиса COVID-19: чрезвычайное положение в области здравоохранения с самого начала пандемии было объявлено сроком на 2 месяца.

¹⁵³ Судебная практика также подтверждает, что чрезвычайное положение обязательно должно быть временным (Постановление Государственного совета от 14 ноября 2005 года, *Rollin*, № 286835, *Rec.* с. 499).

¹⁵⁴ См. отчёт Национального собрания № 3237 от 19 ноября 2015 года.

¹⁵⁵ Это прецедентное право, которое освобождает администрацию от соблюдения принципа законности в «исключительных обстоятельствах», когда функционирование государственных учреждений и государственных служб не может быть обеспечено другими средствами. Данное прецедентное право использовалось лишь изредка, в основном во время войны, когда никакие другие правовые механизмы или инструменты не могли быть использованы.

25. Законы, регулирующие режим чрезвычайного положения в области здравоохранения, предоставляют премьер-министру широкие полномочия, позволяющие ограничивать свободу передвижения. Премьер-министр может «регулировать передвижение людей и транспортных средств и даже запрещать его, воспрепятствовать людям выходить из своих домов, изолировать людей, ограничивать или запрещать собрания и встречи, требовать предоставления людей, товаров или услуг, необходимых для борьбы с катастрофой, или даже устанавливать цены на некоторые товары, когда на их рынке возникает напряжённость».

26. Новый режим чрезвычайного положения в области здравоохранения ввёл такие меры, как изоляция и карантин. Кроме того, Министр здравоохранения обладает расширенными полномочиями по организации государственной службы здравоохранения. Кризис также представил возможность усилить его полномочия до объявления чрезвычайного положения в области здравоохранения в случае возникновения риска пандемии с целью предотвращения её возникновения.

27. Кроме того, предусматривается создание научного комитета для предоставления регулярных докладов о развитии кризиса в области здравоохранения, соответствующих мерах реагирования на него и их приемлемой продолжительности. Заключение этого комитета необходимо для принятия закона о продлении режима чрезвычайного положения в области здравоохранения.

28. Согласно статье 38 Конституции Франции, указы считаются недействительными, если они не ратифицированы парламентом в сроки, установленные в соответствующем законе. Для большинства мер Закон № 2020-290 закрепил 2-месячный срок для регистрации ратификационного закона в парламенте. Однако для некоторых мер предусмотрены другие сроки: например, 3 месяца для применения мер, принятых в рамках нового чрезвычайного положения в области здравоохранения, к заморским территориям. Кроме того, в статье 3131-14 КОЗ содержится положение об истечении срока действия мер, которое гласит, что любые меры, принятые для осуществления чрезвычайного положения в области здравоохранения, будут аннулированы вместе с чрезвычайным положением.

2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19

29. В законодательстве, связанном с пандемией COVID-19, нет определения термина «мера(ы)».

30. В связи с объявлением и введением чрезвычайного положения в области здравоохранения полномочия исполнительной власти были в значительной степени расширены. Так, Закон № 2020-290 наделил правительство полномочием принимать постановления¹⁵⁶. Поэтому именно правительство наделено законодательной властью в отношении мер, которые могут быть приняты в борьбе с кризисом, вызванным COVID-19. Кроме того, правительство также осуществляет регулирующие полномочия, предоставленные в соответствии со статьёй 37 Конституции Франции.

31. Однако следует отметить, что новое законодательство привело к конкуренции полномочий между правительством и мэрами в отношении некоторых мер по борьбе с распространением вируса, особенно полномочий общей административной полиции¹⁵⁷. Теоретически мэры могли ужесточить

¹⁵⁶ Такие постановления имеют значимость статутов, см. Конституцию Франции. Статья 38.

¹⁵⁷ Полномочия муниципальной полиции предусмотрены статьёй L. 2212-1 Общего кодекса местных сообществ. Этот кодекс наделяет мэров полномочиями принимать исключительные меры в ответ на очень серьёзную опасность. Мэры обязаны информировать местного представителя государства о принятых мерах и обстоятельствах, обусловивших их принятие (статья L. 2212-4 Общего кодекса местных сообществ).

национальные меры, адаптируя их к местным условиям¹⁵⁸. В то же время большинство мер, принятых мэрами во время COVID-19, были отменены административными судьями.

32. Так, уже приняты решения об отмене запрета на швартовку любых судов, кроме тех, которые перевозят товары первой необходимости, в заморских муниципалитетах¹⁵⁹, комендантского часа¹⁶⁰ или обязанности носить маску в общественных местах муниципалитета¹⁶¹. Эти решения были приняты на основании того, что меры были непропорциональными и/или мэры не представили достаточные аргументы, обосновывающие специфику местных условий. В то же время комендантский час в Ницце был утверждён судьёй, поскольку он касался лишь небольшой части города и продлевал комендантский час, установленный местным представителем государства, только на два часа¹⁶². Другие меры, гораздо менее строгие, также осуществлялись в зависимости от выявления очагов заражения и предполагали закрытие некоторых мест общественного пользования.

2.1. Общие меры

Транспорт

33. Распоряжение Премьер-министра № 6149/СГ от 18 марта 2020 года¹⁶³ предусматривало закрытие государственных границ. Эта мера была реализована в соответствии с другими правилами, действующими на национальной территории:

- судам, перевозящим более 100 пассажиров, была запрещена остановка или пребывание в территориальном море в соответствии со статьёй 4 Декрета № 2020-293 (отменён Декретом № 2020-545);
- была запрещена перевозка людей коммерческими рейсами между материковой частью и заморскими территориями, а также между самими заморскими территориями, за исключением случаев чрезвычайных ситуаций, серьёзных оснований, связанных с семейными обстоятельствами или выполнением профессиональных обязанностей в соответствии со статьёй 5 Декрета № 2020-293 (отменён Декретом № 2020-617 от 22 мая 2020 года);
- общественный транспорт, передвигающийся по автомобильным и железным дорогам, подлежал обязательной ежедневной дезинфекции в соответствии со статьёй 6 Декрета № 2020-293 (отменён Декретом № 2020-545).

Здравоохранение

34. Были приняты следующие меры:

- был объявлен так называемый «белый план» — экстренный план для больниц, столкнувшихся с санитарным кризисом. Он позволяет провести их внутреннюю реорганизацию для адаптации медицинских служб к кризису (например, было удвоено количество коек в

¹⁵⁸ Conseil d'État, Ordonnance du 22 mars 2020, Syndicat jeunes médecins, № 439674.

¹⁵⁹ Administrative Tribunal of Guadeloupe, Ordonnance du 27 mars 2020, Préfet de la Guadeloupe, № 2000294.

¹⁶⁰ Administrative Tribunal of Caen, Ordonnance du 31 mars 2020, Préfet du Calvados, № 20000711; Administrative Tribunal of Montreuil, Ordonnance du 7 avril 2020, № 2003861.

¹⁶¹ Conseil d'État, Ordonnance du 17 avril 2020, Commune de Sceaux, № 440057.

¹⁶² Administrative Tribunal of Nice, Ordonnance du 22 avril 2020, Ligue des droits de l'homme, № 2001782.

¹⁶³ Инструкция премьер-министра № 6149/SG от 18 марта 2020 года. URL: <https://www.interfel.com/wp-content/uploads/2020/03/cp-edouard-philippe-controle-aux-frontieres18032020.pdf>.

отделениях интенсивной терапии). Подобный план подходит для каждой больницы, однако решение о его применении должен принять местный представитель государства (статьи L. 3131-7, L. 3131-8 и R. 3131-4, R. 3131-5 КОЗ);

- запасы масок для защиты органов дыхания и дезинфицирующих средств были реквизированы в соответствии со статьёй 1 Декрета № 2020-247 от 13 марта 2020 года, а затем статьёй 12 Декрета № 2020-293 (отменён Декретом № 2020-545);
- местному государственному представителю было предоставлено право реквизировать любую медицинскую структуру и службу или любого специалиста, необходимого для её работы, в соответствии со статьёй 12-1 Декрета № 2020-293 (отменён Декретом № 2020-545);
- Министру здравоохранения было предоставлено право реквизировать любые самолёты и специалистов, необходимых для их функционирования, чтобы гарантировать транзит санитарных изделий и средств защиты в соответствии со статьёй 12-1 Декрета № 2020-293 (отменён Декретом № 2020-545);
- была разработана информационная система для сбора, обработки и обмена персональными данными, при необходимости, без согласия физических лиц, для борьбы с распространением коронавируса (статья 11 Закона № 2020-546 от 11 мая 2020 года, предусматривающая введение санитарного чрезвычайного положения, и Декрет № 2020-551 от 12 мая 2020 года). Никаких судебных исков против этих мер предъявлено не было. Однако они находились под жёстким контролем Национальной комиссии по компьютеризации и свободе. Также не было подано жалоб на созданное национальное приложение для отслеживания, доступное для добровольного использования¹⁶⁴.

Образование

35. В сфере образования были приняты меры по закрытию детских садов, школ и университетов в соответствии со статьёй 4 министерского Приказа от 14 марта 2020 года¹⁶⁵.

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непромышленного секторов

36. Правительство уполномочено закрывать предприятия, открытые для общественности. Оно может сделать это через исполнительные указы, а затем путём принятия декрета. В то же время вопрос о переходе на удалённую работу был оставлен на усмотрение работодателей.

Производственный сектор

37. Поскольку эта отрасль подпадает под понятие «сектора, особенно необходимого для обеспечения безопасности нации и непрерывности экономической и социальной жизни»¹⁶⁶, для поддержания нормальной деловой активности ограничительные меры в этом секторе практически не вводились.

¹⁶⁴ Приложение было запущено Декретом № 2020-650 от 29 мая 2020 года.

¹⁶⁵ Текст № 16 в Официальном вестнике Французской Республики № 0064 от 15 марта 2020 года.

¹⁶⁶ Закон № 2020-290 от 23 марта 2020 года. Статья 11, I, 1, b.

Непроизводственный сектор

38. Большинство ограничительных мер было связано с непроизводственным сектором. Места, открытые для общественности, такие как рестораны, бары, магазины или выставочные центры, были закрыты. Открытыми оставались только магазины с товарами первой необходимости¹⁶⁷.

39. Нарушение этого ограничения первоначально считалось правонарушением первого класса (штраф 38 евро), которое позже было объявлено нарушением пятого класса (штраф 1 500 евро)¹⁶⁸. Кроме того, местный представитель государства мог объявить о принудительном закрытии на определённое время учреждения, нарушающего указанную меру.

40. В соответствии со статьёй L. 1222-11 Трудового кодекса в случае эпидемиологической угрозы работодатели могут отправить своих работников на удалённую работу для обеспечения непрерывности работы предприятия и здоровья работников.

41. Следует отметить, что никаких положений об истечении срока действия мер не было, а указы, которые ввели эти меры, были отменены последующими правовыми актами.

2.3. Ограничительные меры для населения

42. Правительство, а точнее премьер-министр, является наиболее влиятельным представителем власти в отношении принятия ограничительных мер для населения. Следует отметить, что его полномочия по введению локдауна или принятию мер по изоляции потенциально больных людей были предусмотрены Законом № 2020-546 и включены в КОЗ (п. 45 Приложения 3 к Аналитической справке).

43. Локдаун был введён Декретом № 2020-260. Декрет чётко оговаривал исключения из установленного режима, которые включали походы на работу, в магазины с товарами первой необходимости, места, связанные с вопросами здоровья, для решения дел, связанных с семейными вопросами, потребностями животных, для физической активности. Предусматривалось заполнение формы отступления от установленного режима, и лица, покидающие своё место жительства, должны были всегда носить её с собой.

44. Нарушение локдауна грозило наложением штрафа (38 евро, который был увеличен до 135 евро). В случае рецидива сумма могла вырасти до 1 500 евро. Более трёх нарушений в течение месяца считалось уголовным преступлением, наказание за которое составляют 6 месяцев тюремного заключения и штраф в размере 3 750 евро.

45. Изоляция и карантин были предусмотрены статьёй 3 Закона № 2020-546. Изменения в статью L. 3131-15 КОЗ наделили премьер-министра полномочиями изолировать и определять место пребывания для людей, которые въезжали на территорию страны после пребывания в местах распространения вируса. Конституционный совет подтвердил конституционность этой диспозиции при условии, что если лицо обязано оставаться в своём доме или месте своего проживания в течение более 12 часов в день, то должно быть получено разрешение судьи¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Соответствующие организации были указаны в Приложении I к Распоряжению от 14 марта 2020 года.

¹⁶⁸ Подробно о классах нарушений см. Уголовный кодекс Франции. Статья 131-13.

¹⁶⁹ Conseil Constitutionnel, Décision № 2020-800 DC du 11 mai 2020.

46. Что касается оговорки о прекращении действия, статья L. 3131-15 КОЗ гласит, что любые принятые меры должны быть соразмерны существующей угрозе и прекратить действие немедленно, когда в них отпадает необходимость. Таким образом, применение мер должно закончиться одновременно с окончанием чрезвычайного положения в области здравоохранения.

47. Любая регулятивная мера, одобренная правительством, может быть пересмотрена административным судьёй для оценки её законности¹⁷⁰. Например, был подан иск о закрытии рынков¹⁷¹, но судья заявил, что чрезвычайная ситуация оправдывает эту меру¹⁷². Ещё одно дело было вызвано решением местного представителя государства в Париже использовать беспилотники для целей слежения¹⁷³. Судья посчитал, что ограничительное использование беспилотника было соразмерно цели охраны общественного здоровья, однако указал, что собранные данные являются персональными и таким образом подпадают под правовой режим обработки персональных данных. Он указал, что их использование должно быть одобрено министерским декретом после получения общественного мнения от Национальной комиссии по обработке данных и свободам. Кроме того, административный судья рассматривал просьбы о том, чтобы заставить государство принять более широкие меры, такие как доставка масок FFP2 и FFP3 медицинским работникам¹⁷⁴ или введение более строгого локдауна по всей стране¹⁷⁵.

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов

48. На национальном уровне Закон № 2020-290 предоставил правительству полномочия по вмешательству в экономический сектор. В результате большая часть мер была введена в действие указами, а затем имплементирована декретами¹⁷⁶.

Производственный сектор

49. Правительство объявило о различных планах поддержки, которые включали финансовую помощь. Были приняты следующие меры поддержки:

- в соответствии со статьёй 6 Закона № 2020-289 от 23 марта 2020 года компаниям была выдана государственная гарантия по кредитам на общую сумму 300 млрд евро. За предоставление гарантии взимается плата, и она не может покрыть общую сумму кредитов.

¹⁷⁰ L. 3131-18 РНС. Беатрис Гийом подчеркнула, что административный судья очень эффективен в принятии быстрых решений по ускоренным процедурам. *Guillaumin B. L'état d'urgence sanitaire: de l'empirisme avant toute chose. JCPA* № 17, avril 2020, 2132.

¹⁷¹ Декрет № 2020-293 от 23 марта 2020 года.

¹⁷² Постановление Государственного Совета от 1 апреля 2020 года, *Fédération nationale des marchés de France*, № 439762.

¹⁷³ Постановление Государственного Совета от 18 мая 2020 года, *Association la Quadrature du net* и *Ligue des droits de l'homme*, № 440442 и № 440445.

¹⁷⁴ В начале кризиса во Франции не хватало масок даже для медицинских работников. См. Постановление Государственного Совета от 28 марта 2020 года, *SMAER*, № 439726.

¹⁷⁵ Постановление Государственного Совета от 22 марта 2020 года, *Syndicat des jeunes médecins*, № 439674.

¹⁷⁶ Некоторые меры были объявлены в декретах, но так и не были приняты (например, декрет об определении «секторов деятельности, особенно необходимых для безопасности нации и непрерывности социально-экономической жизни»).

Чтобы извлечь из неё выгоду, компания должна быть зарегистрирована во Франции, однако нет никаких требований о происхождении капитала такой компании;

- был создан фонд солидарности для небольших компаний, особенно пострадавших от кризиса COVID-19, в частности тех, которые были вынуждены закрыться вследствие локдауна (Постановление № 2020-317 от 25 марта 2020 года). Сумма помощи составляет от 1 500 до 5 000 евро в зависимости от экономической ситуации внутри компании. Условия получения помощи из этого фонда в основном гарантировали её предоставление субъектам МСП, максимальный оборот был установлен статьёй 1 Декрета № 2020-371 от 30 марта 2020 года¹⁷⁷. Иностранное МСП может получить помощь из этого фонда, если оно является налоговым резидентом Франции;
- в соответствии со статьёй 10 Закона № 2020-473 от 25 апреля 2020 года был создан фонд в размере 20 млрд евро для инвестиций государства в компании, которые в них нуждались. Именно этот фонд предполагалось использовать для помощи таким компаниям, как Air France или Renault, с целью их восстановления после кризиса;
- был создан механизм частичной безработицы для обеспечения сохранности рабочих мест. Он был предусмотрен Декретом № 2020-325 от 25 марта 2020 года и Постановлением № 2020-346 от 27 марта 2020 года.

50. На местном уровне некоторые виды помощи предоставлялись местными общинами. Например, Париж разрешил компаниям приостановить оплату любого счёта, выставленного городом, до 30 июня 2020 года¹⁷⁸.

Непроизводственный сектор

51. По договорам на оказание туристических услуг, которые были досрочно расторгнуты в период с 1 марта по 15 сентября 2020 года, поставщик услуг вместо возмещения клиентам их расходов мог предоставить идентичное или эквивалентное исполнение своих обязательств или действительный кредитный вексель на 18 месяцев на основании Постановления № 2020-315 от 25 марта 2020 года.

52. Что касается положения о прекращении действия указанных мер, постановления должны были быть ратифицированы парламентом с установлением срока их действия. Более того, в текстах, предусматривающих меры поддержки, указывалось ограничение их действия по времени, и, чтобы отменить его, нужно было бы принять другой нормативный акт. Например, государственная гарантия предоставлялась до 31 декабря 2020 года¹⁷⁹.

2.5. Меры поддержки населения

53. Закон № 2020-290, делегировавший правительству большую часть полномочий, создаёт условия для поддержки населения. Как только принимались постановления, издавались декреты, уточняющие принятые меры. Местные общины также обладают юрисдикцией предоставлять помощь населению при наличии у них соответствующего бюджета.

¹⁷⁷ Позже в этот Декрет были внесены изменения Декретом № 2020-552 от 12 мая 2020 года.

¹⁷⁸ См. Coronavirus: soutien aux entreprises parisiennes. URL: <https://www.paris.fr/pages/coronavirus-soutien-aux-entreprises-parisiennes-7678>.

¹⁷⁹ Закон № 2020-289 от 23 марта 2020 года. Статья 6.

54. В дополнение к вышеизложенному были приняты следующие меры:

- согласно Декрету № 2020-568 от 14 мая 2020 года, дополнительная выплата в размере от 500 до 1 500 евро была предоставлена гражданским служащим, наиболее занятым в борьбе с кризисом, например, медицинским работникам;
- в соответствии с Постановлением № 2020-324 от 25 марта 2020 года пособие по безработице предоставлялось до 31 июля 2020 года лицам, утратившим на него права после 12 марта 2020 года;
- исключительная солидарная помощь была оказана в соответствии с Декретом № 2020-519 от 5 мая 2020 года, которым населению, определённому как беднейшее¹⁸⁰, была назначена денежная выплата в размере от 100 евро, зависящая от положения заявителя и количества детей.

55. Что касается положения о прекращении действия указанных мер, то постановления должны были быть ратифицированы парламентом с установлением срока их действия. Более того, в текстах, предусматривающих меры поддержки, указывалось ограничение их действия по времени, и, чтобы отменить его, нужно было бы принять другой нормативный акт.

¹⁸⁰ Если человек уже получал минимальные субсидии в обычное время, см. Декрет № 2020-519 от 5 мая 2020 года. Статья 1.

II. Германия

Краткий обзор реагирования на пандемию COVID-19

56. Все меры, принимаемые федеральным правительством и правительствами земель для борьбы с пандемией, должны соответствовать требованию эффективности. Это относится как к самой борьбе с вирусом, так и к поддержке экономики. Это означает, что любые меры должны эффективно сдерживать распространение вируса, с одной стороны, и минимизировать экономические последствия, с другой.

57. Однако в любом случае возникает вопрос о доказательствах эффективности мер. Не ясно, какие меры будут наиболее эффективными. Несмотря на то, что после нескольких месяцев интенсивных исследований было получено много информации о COVID-19, до сих пор не известно, как именно распространяется вирус, почему это происходит так быстро и как можно предотвратить инфицирование. В этой связи важно, чтобы любые меры, принимаемые для сдерживания распространения вируса и поддержки экономики, были обоснованы фактическими данными.

58. В силу вышеизложенных причин немецкое право основано на взаимосвязи между эффективностью и доказательствами и требует применения принципа соразмерности, который вытекает из принципа верховенства права. Поэтому меры должны быть уместными, необходимыми и обоснованными, то есть государство должно быть в состоянии обосновать, почему оно ограничивает то или иное право.

59. Государство не имеет полной свободы и в принятии мер поддержки, особенно в комплексной сфере экономики. Огромные ресурсы, которые немецкое государство тратит после длительного периода реализации политики жёсткой экономии, могут привести к нарушению механизмов конкуренции.

60. Законодательство предоставляет государству достаточные возможности для реагирования на пандемию и её последствия. В то же время оно накладывает определённые ограничения.

1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации

1.1. Конституционная основа

61. Основной закон (Федеральная Конституция Германии) предусматривает принятие «чрезвычайной Конституции» в нескольких статьях (12a III-VI, 53a, 57a, 87a, 91, 115a и некоторых других). Составители Конституции серьёзно опасались включения в неё права рейхспрезидента издавать чрезвычайные декреты, как это происходило в соответствии со статьёй 48 Веймарской конституции 1919 года¹⁸¹, на основании которой базовые права и свободы были ограничены в 1933 году (наиболее известным является рейхстагский пожарный декрет)¹⁸². Соответственно, вновь принятый Основной закон 1949 года первоначально не содержал формулировки «чрезвычайная

¹⁸¹ Reich Law Gazette 1919. P. 1383–1418. Эта статья Веймарской конституции подробно анализируется в статье Barczak T. Der nervöse Staat, Tübingen: Mohr Siebeck 2020. P. 300

¹⁸² Reich Law Gazette I 1933. P. 83.

Конституция»; было принято регулирование лишь некоторых незначительных областей права чрезвычайных ситуаций¹⁸³.

62. Позже в статью 91 Основного закона были внесены поправки, на основании которых может быть объявлено чрезвычайное положение. В то же время следует отметить, что статья 91 не допускает передачу полномочий исполнительной власти или вмешательства в основные права. Вместо этого объявление чрезвычайного положения позволяет федеральному правительству и землям оказывать взаимную административную помощь. Чрезвычайное положение может быть объявлено только в «целях предотвращения непосредственной угрозы существованию или свободному демократическому основному порядку Федерации или земли».

1.2. Нормативно-правовая база до пандемии COVID-19

Федеральные законы

63. ФЗЗИ является федеральной правовой основой для борьбы с инфекционными заболеваниями¹⁸⁴. Он был принят в 2000 году и состоит из 16 разделов и 77 статей. За последние 20 лет законодатель изменял его несколько раз, последний раз — в марте 2020 года в связи со вспышкой COVID-19.

64. Статья 2 ФЗЗИ определяет некоторые важные юридические термины. Ни термин «пандемия», ни термин «чрезвычайная ситуация» в этой статье не упоминаются. Ни один из этих терминов также не упоминается во всём акте. Несмотря на то, что эти термины не используются, ФЗЗИ играет важную роль в борьбе с пандемией COVID-19.

65. В этой связи наибольший интерес представляет статья 28, которая касается определённых «защитных мер», применимых к больным людям, лицам с подозрением на болезнь, с подозрением на инфекционное заболевание. Компетентные органы могут применять эти меры разными способами:

- если предполагается, что мера касается только одного конкретного лица, власти издадут административный акт;
- если мера касается нескольких лиц, то органы власти издадут общий административный акт или исполнительное распоряжение¹⁸⁵.

66. Основной целью ФЗЗИ является эффективная и адекватная борьба с COVID-19 при одновременном обеспечении личных свобод населения.

67. В соответствии с ФЗЗИ меры могут приниматься на основе проверки их разумности. Региональные и местные органы власти должны учитывать соответствующий уровень заболеваемости и текущие обстоятельства.

Законы земель

68. Законы отдельных земель до сих пор не играли заметной роли на региональном уровне. Поэтому стандарты, установленные этими законами, не рассматриваются в настоящей Аналитической

¹⁸³ Kaiser A.-B. *Ausnahmeverfassungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2020. P. 144–145.

¹⁸⁴ Federal Law Gazette I. 2000. P. 1045–1077.

¹⁸⁵ Терминология, используемая в Klafki A., Kießling A. *Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Germany*. URL: <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-germany>.

справке. Однако законодатели на уровне земель также активно участвовали в борьбе с пандемией COVID-19, внося поправки в существующие законы или принимая новые.

1.3. Нормативно- правовое регулирование в период пандемии COVID-19

Федеральные законы

69. Наиболее существенной законодательной поправкой, внесённой в контексте пандемии COVID-19, является поправка к ФЗЗИ. С момента его введения в 2000 году раздел 1 статьи 28 содержал общее положение, согласно которому власти могли принимать «все необходимые меры» для борьбы с инфекционными заболеваниями. На основании этой статьи местные органы власти, ответственные за исполнение закона, приняли различные меры по борьбе с пандемией. Запрет на проведение собраний в общественных местах, закрытие детских садов, школ, университетов, культурных учреждений, торговых точек, кафе, развлекательных центров, ограничения на посещение больниц, домов престарелых, запрет на религиозные службы в присутствии прихожан вызвали споры, и стал обсуждаться вопрос о том, насколько эти меры предусмотрены ФЗЗИ¹⁸⁶. Однако законодатель изменил предложение 1 части 1 статьи 28 в целях «разъяснения»¹⁸⁷. Иными словами, законодатель не расширил сферу действия статьи 28.

70. Кроме того, к концу марта 2020 года федеральный парламент существенно переработал статью 5 ФЗЗИ¹⁸⁸. Формулировка всей статьи была полностью изменена. Так, она гласит, что «Федеральный парламент определяет существование эпидемиологической ситуации национального значения. Федеральный парламент отменяет определение о существовании эпидемиологической ситуации национального значения, если условия для её определения более не существуют. Информация об отмене должна быть опубликована в “Федеральном законодательном Вестнике”. Федеральное министерство здравоохранения наделяется полномочиями в рамках эпидемиологической ситуации национального значения без ущерба для полномочий земель [...]».

71. Таким образом, Федеральный парламент уполномочен объявлять о существовании эпидемиологической ситуации национального значения. В то же время он может впоследствии самостоятельно определить, что условий для существования эпидемиологической ситуации больше не существует. Между тем ни положения статьи 5, ни какая-либо другая часть ФЗЗИ не определяют, когда возникает эпидемиологическая ситуация национального значения. В этом отношении Федеральный парламент, который отныне отвечает за определение такой ситуации, имеет соответствующий объём полномочий для её оценки.

72. Исследовательская служба Бундестага в своём исследовании подтвердила, что «Федеральный парламент волен применять свои собственные критерии для определения эпидемиологической ситуации»¹⁸⁹. Иными словами, для того, чтобы эпидемиологическая ситуация считалась

¹⁸⁶ Gärditz K. F., Abdulsalam M. K. Rechtsverordnungen als Instrument der Epidemie-Bekämpfung // Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht. Vol. 3. 2020. № 3. P. 108–113.

¹⁸⁷ Kießling A. Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bei Ausgangssperren & Co? Zur geplanten minimalinvasiven Änderung des § 28 I IfSG. URL: <https://www.juwiss.de/33-2020>.

¹⁸⁸ Federal Law Gazette I. 2020. P. 587–589.

¹⁸⁹ Deutscher Bundestag. Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 141/20: Epidemische Lage von nationaler Tragweite, Verfassungsrechtliche Fragestellungen. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/700666/da1b330c0d4f3ac6c8b14ed3844a4d38/WD-3-141-20-pdf-data.pdf>.

существующей, не требуется выполнения никаких условий, кроме решения Федерального парламента¹⁹⁰.

Законы земель

73. Согласно Основному закону, земли (а не Федерация) имеют право издавать законы, если Основной закон не наделяет Федерацию законодательной властью в той или иной сфере. В этой связи в контексте пандемии COVID-19 в качестве общего примера была взята земля Северный Рейн-Вестфалия, которая является самой густонаселённой землёй с населением около 18 млн человек. Ниже упоминаются только те правила других земель Германии, которые значительно отличаются от действующих в Северном Рейне-Вестфалии.

Состояние бедствия

74. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 73 Основного закона Федерация обладает исключительной законодательной властью в отношении иностранных дел и обороны, включая защиту гражданского населения. Однако соответствующие органы власти в землях обладают компетенцией предотвращать угрозы общественной безопасности, включая право объявлять «состояние бедствия».

75. Все 16 земель приняли свои собственные АЗСБ, которые применяются в тех случаях, когда стихийное бедствие уже происходит. У каждого АЗСБ есть своё определение бедствия. Например, АЗСБ земли Северный Рейн-Вестфалия определяет в статье 1 раздела 2 номере 2, что бедствие «является разрушительным событием, которое ставит под угрозу или существенно ухудшает жизнь, здоровье или жизненно важные запасы многих людей, животных, природные ресурсы или значительные материальные ценности в такой степени, что в результате этого возникает угроза общественной безопасности»¹⁹¹.

76. Общим для АЗСБ всех земель является то, что в случае бедствия властям должна быть предоставлена более упорядоченная система управления. Например, города и районы обычно являются ответственными органами власти. Однако, согласно статье 2 баварского АЗСБ¹⁹², когда баварское правительство вводит чрезвычайное положение, баварское Министерство внутренних дел может получить эти полномочия. До сих пор из 16 земель только Бавария воспользовалась этим инструментом, и впервые в своей истории она сделала это, не ограничивая применение закона определёнными районами своей территории, а применяя его ко всей территории.

Закон об эпидемии Северного Рейна-Вестфалии

77. В дополнение к АЗСБ Северный Рейн-Вестфалия впервые принял так называемый Закон об эпидемии¹⁹³. Этот закон определяет органы власти в пределах Северного Рейна-Вестфалии, ответственные за соблюдение законов и правил борьбы с пандемией.

78. Закон был принят 14 апреля 2020 года. В тот же день на основании статьи 11 Закона об эпидемии государственный парламент определил, что эпидемиологическая ситуация, обусловленная

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Law Gazette for the State of North Rhine-Westphalia 2015. Vol. 48 (29.12.2015). P. 885–918.

¹⁹² Law Gazette for the State of Bavaria 1996 (24.07.1996). P. 282.

¹⁹³ Закон, регулирующий особые полномочия в контексте эпидемиологической ситуации национального или общенационального масштаба и определяющий ответственность в соответствии с Законом о защите от инфекций. Law Gazette for the State of North Rhine-Westphalia 2020. Vol. 12b (14.04.2020). P. 217b–244b.

распространением опасного инфекционного заболевания в государстве, угрожает медико-санитарному обслуживанию населения Северного Рейна-Вестфалии или значительной его части¹⁹⁴.

79. Статья 14 Закона уполномочивает Министра здравоохранения конфисковывать и распоряжаться медицинским и санитарным оборудованием для ухода за больными.

Подзаконные акты земли Северный Рейн-Вестфалия в области защиты от новых инфекций

80. На основании статей 28, 32 и в сочетании со статьёй 73 ФЗЗИ и статьёй 10 Закона об эпидемии Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты земли издало CoronaSchVO¹⁹⁵. Также были приняты другие нормативные акты, такие как CoronaEinrVO¹⁹⁶ и Положение об уходе за детьми.

81. CoronaSchVO рекомендует компетентным органам (компетентный орган определяется статьёй 1 Закона об эпидемии) обеспечивать соблюдение правил «активно, последовательно и, при необходимости, принудительными средствами» (статья 17). Примечательно, что не полиция, а местные власти несут ответственность за соблюдение этого положения. Тем не менее эти органы получают «помощь» от полиции в соответствии со статьёй 17.

82. Нарушения могут повлечь за собой административное наказание в виде штрафа до 25 000 евро.

83. Что касается оговорки об истечении срока действия мер, то правила предусматривают срок окончания действия указанного закона.

Закон Баварии о защите от инфекций

84. Законодательная власть в Баварии приняла закон о защите от инфекций, аналогичный принятому в Северном Рейне-Вестфалии¹⁹⁷. Согласно статье 1, местные власти могут объявить чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения и впоследствии принять широкомасштабные меры.

85. Статья 11 баварского закона о защите от инфекций предусматривает, что срок действия этого закона должен истечь не позднее 31 декабря 2020 года.

2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19

86. Столкнувшись с пандемией COVID-19, федеральное правительство Германии и правительства земель приняли различные меры по сдерживанию распространения вируса и ограничению его воздействия на экономику и общество. Эти меры определяются как «любое юридически значимое

¹⁹⁴ Landtag Nordrhein-Westfalen 17. Wahlperiode. Document number 17/8987. URL: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-8987.pdf>.

¹⁹⁵ Law Gazette for the State of North Rhine-Westphalia 2020. Vol. 6a [22.03.2020]. P. 177a–184a.; в этот Закон постоянно вносятся изменения, в последний раз — Постановлением CoronaSchVO, вступившим в силу 15 июля и опубликованным в Law Gazette for the State of North Rhine-Westphalia 2020. Vol. 30 (14.07.2020). P. 697–698.

¹⁹⁶ Law Gazette for the State of North Rhine-Westphalia 2020. Vol.12a (09.04.2020). P. 217a–222a.

¹⁹⁷ Law Gazette for the State of Bavaria 2020 (25.03.2020). P. 174.

действие или бездействие, приписываемые к землям или Федерации, независимо от их правовой формы».

2.1. Общие меры

Транспорт

87. Были приняты временные ограничения на несущественные поездки в ЕС¹⁹⁸. Такие меры включают, *inter alia*, ограничения на пересечение внешних шенгенских границ Германии, временный пограничный контроль (осуществляемый полицией). Кроме того, путешественникам, не имеющим уважительной причины для въезда в Германию, было отказано во въезде на внутренних границах, в аэропортах и морских портах.

Здравоохранение

88. Такие меры, как конфискация и распоряжение медицинским или санитарным оборудованием, включая сырьё, были приняты в Северном Рейне-Вестфалии.

Образование

89. Школы и другие учебные заведения были закрыты во всех землях с 13 марта 2020 года¹⁹⁹.

90. Обучение предполагалось продолжать в дистанционном режиме. Школы, которые вновь открываются, должны иметь строгий план по соблюдению гигиены.

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

91. С начала пандемии COVID-19 частью стратегии властей Федерации и земель была поддержка немецкой экономики. Тем не менее ограничения были необходимы для сдерживания вспышки COVID-19, и с марта 2020 года было принято несколько ограничительных мер, направленных на экономический сектор.

Производственный сектор

92. В отношении немецкого промышленного производства общих мер по борьбе с пандемией принято не было. Тем не менее компетентные органы имеют возможность принимать индивидуальные меры в отношении производителей на основе ФЗЗИ.

Непроизводственный сектор

93. В землях были закрыты культурные, спортивные и развлекательные заведения, такие как бары, театры, кинотеатры, музеи, ярмарки, выставки, фитнес-студии, солярии, бассейны, игровые автоматы, казино, букмекерские конторы. Ответственность за их закрытие возлагалась на местные органы власти. Меры были ограничены по действию во времени.

¹⁹⁸ Europäische Kommission. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat – COVID-19: Vorübergehende Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in die EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0115&from=EN>.

¹⁹⁹ Kultusministerkonferenz. Beschluss der 369. Kultusministerkonferenz vom 12.03.2020. URL: <https://www.kmk.org/presse/pressearchiv/mitteilung/zum-umgang-mit-dem-corona-virus.html>.

94. Статья 14 CoronaSchVO земли Северный Рейн-Вестфалия от 22 марта 2020 года предусматривает, что ответственность за исполнение мер регулируется ФЗЗИ.

95. С 22 марта 2020 года меры, направленные на экономику, постепенно смягчаются. Закрытие многочисленных предприятий непромышленного сектора в основном происходило в рамках реализации общих ограничений. Эти ограничения действуют одинаково во всех землях.

96. Во время пандемии COVID-19 объекты так называемой «критической инфраструктуры» оставались открытыми²⁰⁰. Ограничения, введённые с 24 апреля 2020 года, включали прежде всего обязанность носить маску, закрывающую рот и нос, при нахождении на всех объектах.

97. Нарушение вышеуказанных ограничений может быть квалифицировано как административное правонарушение и повлечь штраф в размере от 200 до 25 000 евро.

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

98. Карантин регулируется статьёй 30 ФЗЗИ и допускает временную изоляцию людей, инфицированных или подозреваемых в инфицированности заболеванием.

99. Карантин — это самая серьёзная мера, которая может быть принята в соответствии с ФЗЗИ в отношении отдельного человека²⁰¹. Ответственность определяется соответствующими законами на уровне земель, но обычно её установление поручается местным органам власти, поэтому карантинные меры принимаются на местном уровне.

100. Если лицо нарушает приказ о карантине, оно может быть принудительно помещено в карантин в соответствии с разделом 2 статьи 30 ФЗЗИ. Однако для этого требуется решения судьи. Кроме того, статьи 73, 74 и 75 ФЗЗИ предусматривают штрафы и меры наказания. Если человек нарушает карантинный приказ, статья 75 раздела 1 ФЗЗИ предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет и штраф.

101. С конца апреля все земли обязали людей закрывать нос и рот маской (не обязательно медицинской) при пользовании общественным транспортом и нахождении в помещениях магазинов. Правовой основой для этого является статья 28 ФЗЗИ. Меры наказания за нарушение новых правил варьируются от предупреждений до штрафов. В Баварии, например, тем, кто был замечен без маски во время поездки в общественном транспорте или в магазине, грозит штраф в размере 150 евро, который может удвоиться до 300 евро для рецидивистов. Владельцам магазинов, которые не предоставляют своим сотрудникам маски, может грозить штраф в размере 5 000 евро. Нарушителям данных правил в северо-восточной земле Мекленбург-Вестерн Померания грозит штраф в размере 25 евро, а в центральной земле Гессен — 50 евро.

102. Запрет на общение имеет несколько аспектов и реализуется по-разному и в разное время в каждой земле на основании статьи 28 ФЗЗИ. Запрет на общение был введён в конце марта 2020 года,

²⁰⁰ *Hildebrandt B., Schneider D.* "Systemrelevanz" und "Kritische Infrastruktur" in den Corona-Verordnungen der Länder und ihre Konkretisierung durch die BSI-KritisV // COVID-19 und Recht. Vol. 1 2020. № 2. P. 78–82.

²⁰¹ *Klafki A.* Risiko und Recht. Tübingen: Mohr Siebeck, 2020. P. 306, 309, 350.

после чего земли договорились о совместном подходе и перечне мер в области общественной жизни и социальных контактов²⁰².

103. Чтобы защитить пациентов в клиниках, домах престарелых и учреждениях для людей с инвалидностью, во всех землях с 13 марта 2020 года были введены ограничения на их посещение²⁰³.

104. 22 марта 2020 года правительства земель запретили религиозные мероприятия и собрания всех конфессий (согласно CoronaSchVO). Проведение религиозных служб было разрешено только в небольших масштабах в прямом эфире или для записи с целью дальнейшего распространения. Браки и крещения разрешались только в присутствии самого близкого семейного круга, а похороны и траурные церемонии — на открытом воздухе с участием не более десяти человек.

105. Пакет мер, согласованный на федеральном уровне между землями в марте 2020 года для борьбы с пандемией COVID-19, включал запрет на проведение крупных мероприятий.

106. Использование приложения для отслеживания местоположения предполагается на добровольной основе.

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непроизводственного секторов

107. Ядром мер поддержки в части экономической политики является программа помощи федерального правительства в размере 1 млрд евро, которая была запущена федеральными министерствами финансов и экономики.

108. Кредитный институт восстановления выдаёт государственные займы, и государство до определённого уровня принимает на себя риск дефолта. Эти кредиты предназначены для компаний, самозанятых или фрилансеров, которые столкнулись с финансовыми трудностями из-за кризиса COVID-19 и нуждаются в кредите²⁰⁴. Иностранное участие в компании не имеет значения: решающим требованием является наличие зарегистрированного головного офиса компании в Германии.

109. В Северном Рейне-Вестфалии производились выплаты в рамках программы «NRW-Emergency-Aid-2020». Цель этой меры заключается в предоставлении чрезвычайной финансовой помощи в форме прямых субсидий для облегчения экономической нагрузки и обеспечения существования и продолжения деятельности малых предприятий, самозанятых и представителей свободных профессий²⁰⁵. Все компании с численностью сотрудников до 50 человек, имеющие штаб-

²⁰² Die Bundesregierung. Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. April 2020. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/bund-laender-beschluss-1744224>.

²⁰³ Rixen S. Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes // Neue Juristische Wochenschrift. Vol. 73. 2020. № 16. P.1098.

²⁰⁴ Bundesministerium der Finanzen. Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands. URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html>.

²⁰⁵ Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. Richtlinien des Landes zur Gewährung von Soforthilfen für gewerbliche Kleinunternehmen, Selbständige und Angehörige Freier Berufe, die infolge der Sars-CoV-2-Pandemie in ihrer Existenz gefährdet sind. URL: https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/richtlinie_nrw-soforthilfe_2020.pdf.

квартиру в Северном Рейне-Вестфалии и зарегистрированные в немецкой налоговой инспекции, имеют право подать заявку на получение субсидии.

Производственный сектор

110. Специально для крупных компаний был создан «Фонд экономической стабилизации» на основе Закона о создании Фонда экономической стабилизации от 27 марта 2020 года²⁰⁶.

Непроизводственный сектор

111. Предоставление государственных займов, субсидий и программа экстренной помощи также распространяются на предприятия непроизводственного сектора. Есть яркие примеры, особенно в непроизводственном секторе, случаев применения экономических мер: для сектора коммерческой гастрономии, спасения авиакомпании Lufthansa²⁰⁷.

2.5. Меры поддержки населения

112. Правовой основой снижения налога на добавленную стоимость является Второй закон о налоговой помощи во время коронавируса²⁰⁸, который был принят Федеральным парламентом и Федеральным советом 29 июня 2020 года. Статья 3 этого закона изменяет уже существующий закон об НДС в той мере, что стандартная налоговая ставка теперь составляет только 16 % (вместо 19 %), а пониженная ставка — 5 % (вместо 7 %). Эта поправка вступила в силу 1 июля 2020 года, и её действие должно истечь 31 декабря 2020 года.

113. Повышение сумм пособий на детей было также реализовано на основе Второго закона о налоговой помощи во время коронавируса, а также на основе другой меры в области семейной политики — «Бонуса за детей». Эта мера финансировалась из федерального бюджета. Она предусматривает единовременную выплату родителям в размере 300 евро на каждого ребёнка.

²⁰⁶ Federal Law Gazette I. 2020. P. 543–555.

²⁰⁷ Ewing J. Lufthansa to Receive \$10 Billion Bailout. URL: <https://www.nytimes.com/2020/05/25/business/lufthansa-bailout.html>.

²⁰⁸ Federal Law Gazette I. 2020. P. 1512–1516.

III. Италия

Краткий обзор реагирования на пандемию COVID-19

114. Итальянское законодательство не содержит явно определённого положения о «чрезвычайном положении», за исключением военного положения, которое характеризуется отказом предоставить правительству все полномочия.

115. Во время кризиса COVID-19 был применён многосторонний подход, то есть органы власти на государственном, региональном и муниципальном уровнях были наделены полномочиями принимать определённые меры.

116. Было принято большое количество правовых актов, направленных на снижение темпов распространения COVID-19 путём принятия различных мер.

117. Эти меры были приняты правительством и постепенно распространены на всю страну в следующих целях:

- предотвратить распространение COVID-19 путём постепенного введения локдауна;
- увеличить пропускную способность медицинских учреждений;
- справиться с экономическим кризисом, вызванным пандемией, с помощью пакета мер по социальному и финансовому восстановлению.

1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации

1.1. Конституционная основа

118. Конституция Италии не содержит положения о чрезвычайном положении²⁰⁹. Однако статья 78 предусматривает возможность объявления военного положения, в соответствии с которым парламент уполномочивает правительство издавать военные декреты²¹⁰.

119. Согласно статье 77 Конституции Италии, «когда правительство в случаях чрезвычайной необходимости и срочности принимает под свою ответственность временную меру, оно представляет её парламенту для переложения в закон. При роспуске парламент должен быть созван в течение 5

²⁰⁹ По этому вопросу см. *Angiulli G.* The State of emergency and fundamental rights Italy. The state of emergency in Italy // Comparing Constitutional Adjudication. A Summer School on Comparative Interpretation of European Constitutional Jurisprudence. University of Trento. 2009.

²¹⁰ Во время разработки Конституции предложение меньшинства включить другие чрезвычайные случаи в статью 78 было отклонено, поскольку, среди прочих причин, невозможно использовать аналогии в отношении исключительного положения, см. *Cerquozzi F.* Stato d'emergenza e Costituzione. URL: <https://www.iusinitinere.it/stato-demergenza-e-costituzione-26393> (цит. по *Piazza M.* L'illegittima "sospensione della costituzione" prevista nel cosiddetto c.d. "Piano Solo" // *Giur. Cost.* 2001. P. 804). Решение не включать положение о чрезвычайном положении обусловлено историческими причинами: Конституция была разработана после фашистского режима с целью достижения демократии, основанной на разделении властей, а не на их концентрации во главе единого органа. Было решено установить ограничения на осуществление чрезвычайных полномочий, потому что чрезвычайные ситуации нелегко урегулировать *a priori*, учитывая их исключительный характер. По этой теме для ознакомления с историческими дебатами о возможном включении положения о чрезвычайном положении в Конституцию см. *Cherchi B.* Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'assemblea costituente // *Rivista trimestrale di diritto pubblico.* 1981. Vol. 31. P. 1129.

дней с момента представления. Такая мера утрачивает силу с самого начала, если она не будет принята в виде закона парламентом в течение 60 дней после её опубликования. Парламент может регулировать правоотношения, возникшие в связи с отклонённой мерой».

120. Это означает, что статья 77 даёт возможность правительству принять указ, который будет принят президентом. Декрет должен быть утверждён парламентом в виде закона в течение 60 дней, в противном случае он теряет силу *ex tunc* (изначально).

121. Более того, Конституция Италии содержит положения о распределении полномочий между федеральной властью и регионами, в частности, компетентными органами, ответственными за управление кризисом в области здравоохранения. Так, согласно статье 117(2)(q), «государство обладает исключительной компетенцией в вопросах международной профилактики». Что касается отношений между центральными государственными и децентрализованными органами, то, согласно статье 120(2), «правительство может действовать от имени органов регионов, крупных городов, провинций и муниципалитетов, если последние не соблюдают международные правила и договоры или законодательство ЕС, или в случае серьёзной опасности для общественной безопасности, или когда такие действия необходимы для сохранения правового или экономического единства и, в частности, для обеспечения базового уровня льгот, связанных с гражданскими и социальными правами, независимо от географических границ местных органов власти»²¹¹.

122. Внимание конституционного законодателя к коллективному аспекту подразумевает принятие мер по предотвращению и борьбе с распространением вируса, способных ограничить индивидуальные свободы, ради коллективных интересов, связанных с здоровьем, и, в более широком смысле, в свете принципа социальной солидарности, предусмотренного статьёй 2 Конституции Италии (относительно ограничений индивидуальных свобод см. статьи 14, 16, 17 Конституции).

1.2. Нормативно-правовая база до пандемии COVID-19

123. Закон № 106/1982²¹² был одобрен и приведён в исполнение итальянским парламентом в соответствии с ММСП 2005 года.

124. Кроме того, 9 февраля 2006 года в соответствии с рекомендациями ВОЗ был утверждён Национальный план обеспечения готовности и реагирования на пандемию гриппа²¹³. Его цель — определить основные цели и действия по борьбе с пандемиями.

125. Кодекс гражданской защиты (изменённый Законодательным декретом № 1 от 2 января 2018 года)²¹⁴ является юридическим основанием для введения чрезвычайного положения. Статья 4 Кодекса гражданской защиты устанавливает органы, ответственные за предупреждение, ликвидацию и преодоление чрезвычайных ситуаций. Среди них — органы государственной власти, регионы,

²¹¹ Выделение наше. – ЦМСПИ.

²¹² Закон № 106 от 9 февраля 1982 года. Утверждение и исполнение международных медико-санитарных правил, принятых в Бостоне 25 июля 1969 года, изменённых дополнительными правилами, принятыми в Женеве 23 мая 1973 года. *Gazzetta Ufficiale*, № 87. 30 марта 1982 года.

²¹³ Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale. URL: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_511_allegato.pdf.

²¹⁴ Legislative Decree № 1 of January 2, 2018: Civil protection code, January 2, 2018. Опубликовано в Официальном вестнике Итальянской Республики № 17 от 22 января 2018 года. Действуют с февраля 2018 года. URL: http://www.protezionecivile.gov.it/en/transparent-administration/legal-measures/detail/-/asset_publisher/default/content/decreto-legislativo-n-1-del-2-gennaio-2018-codice-della-protezione-civi-1.

автономные провинции Тренто и Больцано, а также местные органы власти, которые уполномочены принимать меры²¹⁵.

126. В соответствии с Кодексом гражданской защиты существуют три различные категории чрезвычайных ситуаций²¹⁶. Первые две относятся к чрезвычайным ситуациям, связанным с обычными обстоятельствами, и к чрезвычайным ситуациям, с которыми сталкиваются регионы. Третья категория предусматривает термин «чрезвычайная ситуация национального значения», который означает чрезвычайные ситуации, «связанные с катастрофическими событиями природного происхождения или вытекающими из человеческой деятельности, которые в силу их интенсивности или масштабов должны быть немедленно устранены чрезвычайными средствами и полномочиями, которые должны быть использованы в течение ограниченных и заранее определённых периодов времени в соответствии со статьёй 24».

127. В статье 7 также определяются требования, позволяющие квалифицировать то или иное обстоятельство как чрезвычайное и разрешить принятие чрезвычайных мер и полномочий: национальная значимость, интенсивность или степень и срочность. Чрезвычайные средства и полномочия могут быть введены в действие на ограниченный и заранее определённый период времени.

128. Режим чрезвычайного положения национального значения основывается на статье 24 («Обсуждение чрезвычайного положения национального значения»), которая предусматривает распределение полномочий между всеми участвующими органами:

«... совместно с соответствующими областями и автономными провинциями или, в случае их значимости, с Советом министров, также сформированного по просьбе президента соответствующей области или автономной области и в любом случае получившего согласие, вводят соответствующее чрезвычайное положение национального характера, устанавливая его продолжительность, определяя его территориальное распространение со ссылкой на характер и качество событий и санкционируя выдачу издание о гражданской защите, упомянутых в статье 25».

²¹⁵ Кодекс гражданской защиты. Статья 4 «Компоненты Национальной службы гражданской защиты». «1. Государство, области и автономные провинции Тренто и Больцано, а также местные органы власти являются членами Национальной службы и обеспечивают осуществление деятельности, упомянутой в статье 2, в соответствии с их соответствующими законами и компетенцией».

²¹⁶ Там же. Статья 7 «Вид чрезвычайной ситуации для гражданской защиты»: «1. Для целей осуществления мероприятий, указанных в статье 2, чрезвычайные ситуации для гражданской защиты подразделяются на следующие:

а) чрезвычайные ситуации, связанные с бедствиями природного происхождения или вытекающие из деятельности человека, с которыми можно справиться посредством действий, которые могут быть осуществлены отдельными компетентными органами и администрациями в обычном порядке;

б) чрезвычайные ситуации, связанные с природными или техногенными катастрофами, которые по своему характеру или распространению требуют скоординированного реагирования нескольких органов управления, поскольку они должны быть преодолены путём использования чрезвычайных средств, которые реализуются в течение заранее определённого периода времени, регулируемого областями и автономными провинциями Тренто и Больцано в соответствии с их законодательной компетенцией;

в) чрезвычайные ситуации национального значения, связанные с природными или техногенными катастрофами, которые в силу своей интенсивности или протяжённости должны быть немедленно устранены чрезвычайными средствами и полномочиями, применяемыми в течение ограниченных и заранее определённых периодов времени в соответствии со статьёй 24».

129. Статья 24 устанавливает предельный срок действия чрезвычайного положения, который не может превышать 12 месяцев и может быть продлён не более чем на 12 дополнительных месяцев.

130. Кодекс гражданской защиты устанавливает, что правительству поручено управление чрезвычайным положением в стране, а Совет министров имеет право объявлять чрезвычайное положение, устанавливать его продолжительность и территориальное действие. Председатель Совета министров является представителем национального управления гражданской защиты, проводит соответствующую политику, а также определяет направление политики гражданской защиты для поддержки и координации деятельности центральных и периферийных государственных органов и других региональных и местных органов власти. Муниципальные мэры и президенты регионов как представители территориальных управлений гражданской защиты осуществляют контрольные функции по комплексному и скоординированному ведению деятельности структурами, входящими в состав соответствующих администраций.

131. Следует отметить, что Конституционный суд во многих постановлениях подчёркивал²¹⁷, с одной стороны, главенство правительства над региональными и местными органами власти в урегулировании чрезвычайных ситуаций национального значения, а с другой — решающую роль регионов в управлении чрезвычайными ситуациями, поскольку они должны тесно сотрудничать с центральными администрациями. Центральная роль правительства направлена на обеспечение единства страны посредством применения единого регулирования на всей территории.

132. Во время пандемии COVID-19 чрезвычайные меры были приняты правительством на основании действующего законодательства.

1.3 Нормативно-правовое регулирование в период пандемии COVID-19

133. Италия приняла новые законы, разработанные специально для борьбы с пандемией COVID-19. Правовые инструменты были выбраны в соответствии с итальянским законодательством о чрезвычайном положении, Конституцией Италии и Кодексом гражданской защиты.

134. 31 января 2020 года на основании Кодекса гражданской защиты итальянское правительство официально объявило чрезвычайное положение сроком на шесть месяцев²¹⁸. Решение о введении чрезвычайного положения в стране было принято на основе научных данных, полученных на основании рекомендаций ВОЗ и оценки научно-технического комитета, действующего при Департаменте гражданской защиты (национальный орган, занимающийся прогнозированием, предупреждением и управлением чрезвычайными ситуациями).

135. Позже правительство приступило к принятию декрет-законов на основе статьи 77 Конституции.

²¹⁷ Для углублённого изучения решений Конституционного суда о взаимодействии государства и регионов в вопросах чрезвычайных ситуаций см. *Luciani M.* Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza. P. 131–133.

²¹⁸ Решение Совета Министров от 31 января 2020 года. Объявление чрезвычайного положения в результате риска для здоровья, связанного с заболеваниями, вызванными передаваемым вирусом. *Gazzetta ufficiale*, № 26 от 1 февраля 2020 года. URL: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/guri_01.02.2020_-161_n._26.pdf.

136. Кроме того, 5 февраля 2020 года был принят Декрет № 371²¹⁹. В соответствии с ним начальник Управления гражданской защиты назначает членов научно-технического комитета Управления гражданской защиты. Итальянский национальный институт здравоохранения²²⁰, входящий в состав научно-технического комитета, был уполномочен следить за распространением COVID-19 в соответствии с Декретом Главы департамента гражданской защиты № 640 от 27 февраля 2020 года²²¹. Министерство здравоохранения издавало срочные приказы в силу полномочий, предоставленных ему законом о национальной службе здравоохранения²²².

137. Примечательно, что этот декрет не предусматривал каких-либо явных изменений в распределении полномочий ответственных органов власти, оставаясь в рамках предусмотренного Конституцией Италии и действующими общими законами о чрезвычайном положении.

138. Первоначально прекращение действия чрезвычайного положения предусматривалось 31 июля 2020 года. Однако 29 июля 2020 года Совет министров его продлил.

139. Декрет-закон № 6 от 23 февраля 2020 года²²³, преобразованный поправками в Закон № 13 от 5 марта 2020 года, был принят для смягчения распространения COVID-19 путём создания первой «красной» зоны. Эти меры были постепенно реализованы и введены в действие рядом декретов председателя Совета министров.

2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19

2.1. Общие меры

Транспорт

140. Меры, принятые в сфере транспорта²²⁴, были направлены на сокращение транспортных связей, противодействие скоплению людей во время локдауна путём ограничения их мобильности для целей работы, ввиду состояния здоровья и крайней необходимости, при этом всегда обеспечивая минимально необходимое обслуживание.

141. Полный запрет на полёты из Китая был наложен на все авиалинии, компании, государственные и частные организации, управляющие аэропортами, которые должны были

²¹⁹ Decreto del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 371 del 5 febbraio 2020. URL: <http://www.protezionecivile.gov.it/documents/20182/989700/Decreto+CD+371+del+5+febbraio+2020>.

²²⁰ Итальянский национальный институт здравоохранения (Istituto superiore di sanità) является главным центром исследований, контроля и научно-технических консультаций по вопросам общественного здравоохранения в Италии.

²²¹ Ocdpc n. 640 del 27 febbraio 2020. Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. URL: <http://www.protezionecivile.gov.it/documents/20182/823803/OCDPC+N.+640+del+27+febbraio+2020.pdf>.

²²² Legge № 833 del 23 Dicembre 1978. Istituzione del servizio sanitario nazionale. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1978/12/28/078U0833/sq>.

²²³ Decreto-Legge № 6 del 23 febbraio 2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sq>.

²²⁴ О перечне мер, принятых Министром инфраструктуры и транспорта, см. URL: <http://www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/rischio-sanitario/emergenze/coronavirus/normativa-emergenza-coronavirus>.

соблюдать запрет и требования иных подзаконных актов, принятых Национальным авиационным управлением и другими компетентными органами²²⁵.

142. Декрет-закон № 6 от 23 февраля 2020 года²²⁶ предусматривал приостановление грузовых и пассажирских перевозок наземным, железнодорожным, внутренним водным и общественным транспортом, в том числе нерегулярным, за исключением перевозок товаров первой необходимости и скоропортящихся товаров, без ущерба для каких-либо исключений, предусмотренных территориально уполномоченными префектами²²⁷.

Здравоохранение

143. Была принята специальная мера санитарного надзора — так называемый карантин с активным надзором. Кроме того, были приняты меры по повышению пропускной способности медицинских учреждений.

144. Правительство также приняло Декрет-закон № 18 от 17 марта 2020 года²²⁸ (так называемый «Декрет “Cura Italia”»), предусматривающий конкретные меры по расширению возможностей производства и поставок медицинских изделий и средств индивидуальной защиты путём увеличения финансирования стандартных национальных потребностей в области здравоохранения.

145. Кроме того, Министерство здравоохранения, регионы и Национальный институт социального страхования получили возможность нанимать дополнительных врачей, медсестёр и других квалифицированных специалистов по контрактам на неопределённый срок.

Образование

146. Очная образовательная деятельность, а также образовательные поездки, дошкольное образование, работа школ всех уровней, университетов (за исключением аспирантуры, связанной с медицинскими профессиями)²²⁹ и высших учебных заведений в области искусства, музыки и танца были приостановлены на всей территории страны до конца учебного года.

²²⁵ Цит. по *Negri S. Report on the legal measures adopted by Italian Government to combat COVID-19 (updated April 20, 2020) // Newsletter University of Salerno, EAHL, NCP for Italy. P. 13.*

²²⁶ Decreto-Legge № 6 del 23 febbraio 2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sq>.

²²⁷ Для краткого изложения мер, принятых против распространения COVID-19, см. Хронологию основных шагов и правовых актов, принятых итальянским правительством для сдерживания эпидемиологической чрезвычайной ситуации, вызванной COVID-19. URL: <http://www.protezionecivile.gov.it/documents/20182/1227694/Summary+of+measures+taken+against+the+spread+of+C-19>.

²²⁸ Декрет-закон № 18 от 17 марта 2020 года о мерах по укреплению национальной службы здравоохранения и оказанию экономической поддержки семьям, работникам и предприятиям, связанным с чрезвычайной эпидемиологической ситуацией, вызванной COVID-19. Официальный вестник № 70 от 17 марта 2020 года.

²²⁹ Декрет председателя Совета министров от 4 марта 2020 года. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/04/20A01475/sq>.

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

Производственный сектор

147. Во время локдауна Декретом председателя Совета министров от 22 марта 2020 года после переговоров с профсоюзами было объявлено о всеобщем прекращении второстепенной производственной деятельности, за исключением оказания основных общественных услуг, в основном продажи продуктов питания супермаркетами, банковского обслуживания, страхования, почтовых услуг и транспорта²³⁰.

Непроизводственный сектор

148. Ограничительные меры в отношении непроизводственного сектора принимались постепенно, начиная с первых «красных» зон и заканчивая всей национальной территорией:

- приостановление розничной коммерческой деятельности, за исключением деятельности, связанной с продуктами питания и товарами первой необходимости;
- закрытие музеев и других объектов культуры;
- закрытие ресторанов и баров;
- приостановление предоставления персональных услуг (парикмахерских, косметологических).

149. Что касается оговорки об окончании действия указанных мер, то принятые меры соответствовали Конституции Италии и чрезвычайному законодательству, поскольку они были ограничены по времени и соразмерны цели, а именно защите права на здоровье.

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

150. В соответствии с Декретом председателя Совета министров от 9 марта 2020 года был введён локдаун на всей территории государства. Он продлил ограничения, ранее предусмотренные для отдельных зон (Декрет председателя Совета министров от 8 марта 2020 года), а именно:

- ограничение передвижения, за исключением случаев, когда поездки требуются и подтверждены для целей работы, ситуаций необходимости или по состоянию здоровья;
- абсолютный запрет на оставление места жительства или пребывания для лиц, помещённых в карантин или имеющих положительный результат теста на вирус;
- приостановление гражданских и религиозных церемоний, включая предоставление ритуальных услуг.

151. В дополнение к вышеизложенному был принят запрет на собрания, посещение парков, общественных мест, проведение досуга на открытом воздухе, за исключением физических упражнений рядом с собственным домом на дистанции не менее одного метра от любого другого лица.

²³⁰ Декрет председателя Совета министров от 22 марта 2020 года. URL: <https://www.assolombarda.it/servizi/internazionalizzazione/documenti/dpcm-22-marzo-2020-in-inglese>.

Также для отдельных лиц действовал запрет на передвижение на общественном или частном транспорте в иной муниципалитет, чем тот, в котором они проживают (запрет впоследствии распространился на другие места жительства кроме основных).

152. Нарушение мер изоляции являлось административным правонарушением и предусматривало штраф от 400 до 3 000 евро, в то время как уголовное наказание предусматривались для тех, кто не соблюдал обязательный карантин после заражения²³¹.

153. Судебные органы дали правовую оценку реализации принятых мер²³². Административные суды были призваны выносить решения о соразмерности и необходимости принимаемых мер, особенно с учётом баланса между правом на здоровье и другими интересами (главным образом экономическими). В большинстве случаев судебные органы высказывали позицию в пользу законности принимаемых мер. Охрана здоровья может оправдать ограничение других прав с помощью мер, в отношении которых предусмотрена оговорка о прекращении их действия и которые являются необходимыми и соразмерными чрезвычайной ситуации. Об этом упоминается в деле административного суда региона Лацио о законности постановления муниципалитета, ограничивающего открытие коммерческой деятельности, в котором указывалось, что общественный интерес в защите здоровья общины преобладает над оспариваемыми сроками (с учётом ограниченной продолжительности оспариваемой меры)²³³.

154. Судебные органы также представили разъяснения об осуществлении принятых мер, в частности, в отношении конфликтов полномочий между федеральной властью и регионами или местными органами²³⁴.

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непроизводственного секторов

155. К наиболее важным декрет-законам, касающимся принятых мер, относятся:

- Декрет «Cura Italia», согласно которому могут быть приняты меры по стимулированию сектора здравоохранения, поддержке работников и работодателей;
- Декрет «Liquidità» (принят 17 марта 2020 года и преобразован в Закон № 40 от 5 июня 2020 года), в котором предусмотрены меры, направленные на оказание помощи бизнесу путём предоставления кредитных гарантий, принятия государством нерыночных рисков и предоставления определённых целевых налоговых льгот;
- Декрет «Rilancio» (принят 19 мая 2020 года), предусматривающий неотложные меры поддержки здравоохранения, сфер занятости и социальной политики;

²³¹ См. Декрет-закон № 19 от 25 марта 2020 года. Статья 4.

²³² Для информации об исках, поданных в административные суды и связанных с мерами, принятыми по борьбе с чрезвычайной ситуацией COVID-19, см. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/covid19-focus-covid19>.

²³³ URL: https://www.giustiziainministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_rm&nrg=202003463&nomeFile=202004098_05.html&subDir=Provvedimenti

²³⁴ См. «Consiglio di Stato», Sez. I, Ad. 07/04/2020, aff. N. 260/2020. URL: <https://www.federalismi.it/ApiOpenFilePDF.cfm?artid=41789&dpath=document&dfile=08042020161521.pdf>.

- Декрет-закон № 52 от 16 июня 2020 года, предусматривающий дальнейшие меры, касающиеся работников и работодателей.

Производственный и непроизводственный секторы

156. Декрет «Cura Italia» предусматривает финансирование предприятий, производящих медицинские товары. Были приняты меры поддержки логистики и транспортной отрасли.

157. Декретом «Liquidità» были введены меры поддержки для компаний, испытывающих финансовые трудности из-за кризиса COVID-19. Эти меры включают доступ к кредитам, поддержку ликвидности, экспорт, интернационализацию и инвестиции. Другие меры включали выплаты и содействие дезинфекции и повышению безопасности труда, выплату компенсаций самозанятым работникам, выплаты работникам индустрии развлечений и сельскохозяйственного сектора, возможность для работников, имеющих по крайней мере одного ребёнка в возрасте до 14 лет, требовать удалённой работы.

158. Что касается компаний с иностранными акциями, то они также имели право на меры поддержки, если они были зарегистрированы и платили налоги в Италии.

2.5. Меры поддержки населения

159. Reddito di Emergenza (REM d.l. 34) — это установленная статьёй 82 Декрет-закон № 34 от 19 мая 2020 года («Decreto Rilancio») мера экономической поддержки домохозяйств, находящихся в трудном положении из-за эпидемиологической чрезвычайной ситуации, связанной с пандемией COVID-19²³⁵.

160. Декрет-закон № 28 от 20 апреля 2020 года²³⁶ содержит определённые требования к специальному приложению «Immunì» для отслеживания местоположения людей в целях управления в фазе чрезвычайной ситуации после локдауна. Использование «Immunì» является добровольным и основано на так называемой системе «отслеживания контактов», то есть цифрового отслеживания контактов между людьми, направленного на оповещение пользователей о том, что они вступили в контакт с человеком, инфицированным COVID-19. Управление по защите данных (независимый административный орган, ответственный за мониторинг применения Общего регламента по защите данных (в соответствии со статьёй 51 Регламента № 2016/679)) предоставило разрешение на использование приложения «Immunì», представив общее положительное заключение²³⁷, поскольку оно соответствовало следующим критериям:

- приложение используется добровольно;
- обработка данных осуществляется исключительно в целях, указанных в законе;

²³⁵ Декрет-закон № 34 от 19 мая 2020 года. URL : https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/Brochure_Informativa_REM.pdf.

²³⁶ Декрет-закон № 28 от 20 апреля 2020 года. URL: http://images.go.wolterskluwer.com/Web/WoltersKluwer/%7B6a53f396-bb85-4464-864b-4349248e4120%7D_decreto-legge-30-aprile-2020-n-28.pdf.

²³⁷ Орган по защите данных. Решение по приложению Immunì. URL: http://images.go.wolterskluwer.com/Web/WoltersKluwer/%7Bbcbf65c6-ffe2-4b95-8931d4e42ac03ee7%7D_garante-privacy-provvedimento-1-giugno-2020.pdf.

- приложение гарантирует абсолютную анонимность пользователей.

161. В Италии приложение для отслеживания контактов рассматривается как мера поддержки населения, которая снижает темпы распространения новой коронавирусной инфекции²³⁸.

²³⁸ Immuni – Sito Ufficiale. URL: <https://www.immuni.italia.it>.



IV. Испания

Краткий обзор реагирования на пандемию COVID-19

162. Испанское законодательство не содержит положения в отношении «чрезвычайного положения».

163. Централизованный подход был применён после введения режима тревоги.

164. Было принято большое количество правовых актов, направленных на уменьшение темпов распространения COVID-19 путём принятия различных мер.

165. Принятые меры не соответствуют обычному распределению полномочий между государством, автономными сообществами и местными образованиями.

166. Принятые меры налагали ограничения на основные права и свободы.

167. Был принят ряд вспомогательных мер для оказания помощи пострадавшим производственным отраслям и населению в преодолении последствий кризиса COVID-19.

1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации

1.1. Конституционная основа

168. Статья 116 Конституции Испании 1978 года и Органический закон 1981 года²³⁹ предусматривают возможность объявления трёх различных чрезвычайных положений: режима тревоги, чрезвычайного положения и осадного положения.

169. Чрезвычайное положение и осадное положение никогда не объявлялись.

170. Разница между режимом тревоги и режимом чрезвычайного положения заключается в том, что первый позволяет правительству «ограничить» свободу передвижения, а второй — «приостановить» её, а также другие основные права в случае серьёзных нарушений общественного порядка. Различие между «ограничением» и «приостановлением» имеет важное значение, поскольку юридические требования к объявлению режима тревоги менее строгие, чем те, которые установлены для чрезвычайного положения. Объявление режима тревоги подлежит парламентскому контролю *ex post*, в то время как объявление чрезвычайного положения требует предварительного разрешения парламента.

171. Режим тревоги объявляется Советом министров центрального правительства посредством принятия королевского декрета (в течение 15 дней) с указанием мер и последствий, налагаемых этим декретом. В целом только центральные власти могут объявить любое из трёх видов чрезвычайных положений.

²³⁹ Органический закон № 4/1981 от 1 июня 1981 года. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1981/BOE-A-1981-12774-consolidado.pdf>.

172. Предпосылками для объявления режима тревоги являются «катастрофа, кризис в области здравоохранения, приостановка функционирования государственных служб и нехватка предметов первой необходимости».

173. Режим тревоги может быть объявлен только тогда, когда компетентные органы не могут обеспечить возвращение к нормальной жизни, осуществляя свои обычные полномочия, предусмотренные Органическим законом 1981 года.

174. Режим тревоги может быть объявлен на всей территории или отдельных её частях, и королевский декрет, вводящий данный режим, должен определить компетентные органы. По сути его главным итогом является изменение обычного распределения полномочий, хотя центральное правительство может назначить региональные органы власти в качестве ответственных.

175. Режим тревоги может быть продлён без ограничения по времени и столько раз, сколько необходимо, однако в последующие периоды перед его продлением парламент может лишь предложить поправки, а не утвердить его постфактум, как при первом объявлении.

176. Кроме того, согласно статье 86 Конституции, в случаях «чрезвычайной и неотложной необходимости» правительство может издавать временные законодательные акты, которые принимают форму декретов-законов и которые не могут затрагивать регулирование основных государственных институтов, прав, обязанностей и свобод. Декрет-законы должны быть представлены Съезду депутатов с последующим голосованием в течение 30 дней после их обнародования.

1.2. Нормативно-правовая база до пандемии COVID-19

177. В Испании медицинское обслуживание относится к компетенции регионов. Несмотря на то, что центральное правительство может принимать основные нормативные акты с минимальными общими стандартами и координировать систему здравоохранения, оно обладает только исполнительными полномочиями по трансграничным вопросам здравоохранения (например, контроль за въездом в аэропорт).

178. Органический закон № 3/1986 от 14 апреля 1986 года о специальных мерах в области общественного здравоохранения наделяет органы здравоохранения очень широкими полномочиями, поскольку он позволяет им принимать любые меры, «считающиеся необходимыми в случае трансмиссивного/инфекционного риска» (статья 3). Этот закон направлен на «охрану здоровья населения и предотвращение его потери или ухудшения», для чего «службы здравоохранения различных государственных органов могут в пределах своих полномочий принимать меры, предусмотренные указанным законом, когда это требуется по неотложным или необходимым причинам для охраны здоровья».

179. Национальные законы (Закон № 14/1986 от 25 апреля 1986 года об общем здравоохранении, Закон № 17/2015 от 9 июля 2015 года о национальной системе гражданской защиты и Закон № 33/2011 от 4 октября 2011 года об общественном здравоохранении) позволяют органам здравоохранения налагать, например, личные обязательства на пенсионеров и стажёров (молодых специалистов) в области медицинского обслуживания, обязанности на население сотрудничать с полицией, реквизировать товары и т. д. Аналогичные положения закреплены в региональных законах о здравоохранении и чрезвычайных ситуациях.

180. Закон № 33/2011 от 4 октября 2011 года направлен на «достижение и поддержание максимально возможного уровня здоровья населения», а именно призван «заложить основы для достижения и поддержания здоровья людей на максимально возможном уровне посредством политики, программ, услуг и в целом всех видов действий, осуществляемых государственными

органами, компаниями и организациями граждан с целью воздействия на процессы и факторы, наиболее сильно влияющие на здоровье, и тем самым предотвратить заболевания, защитить и укрепить здоровье людей, как в индивидуальной, так и в коллективной сфере». Кроме того, Закон № 33/2011 наделяет Министерство здравоохранения и генеральные директораты полномочиями принимать специальные меры вмешательства для защиты общественного здоровья в чрезвычайных ситуациях или в случае необходимости, а также перед лицом чрезвычайных обстоятельств²⁴⁰.

181. Органический закон 1981 года в статье 12 также прямо ссылается на случай кризисов в области здравоохранения, таких как эпидемии и серьёзные ситуации заражения, при которых компетентный орган может принять меры «в дополнение к мерам, предусмотренным в предыдущих статьях, в частности тем, которые установлены в правилах по борьбе с инфекционными заболеваниями».

182. В целом испанское законодательство в области здравоохранения²⁴¹ предоставляет широкие чрезвычайные полномочия соответствующим (центральным и региональным) органам власти, которые могут быть использованы для борьбы с такими пандемиями, как COVID-19. Примечательно, что законы предусматривают условия для централизации полномочий.

183. Декреты, направленные на предотвращение распространения COVID-19, были приняты в соответствии с режимом тревоги в рамках существующего до пандемии COVID-19 чрезвычайного законодательства или с использованием полномочий правительства по принятию чрезвычайного законодательства, предусмотренных статьёй 86 Конституции Испании.

184. Только одна статья из законодательства, принятого до пандемии COVID-19, — Закона № 16/2003 от 28 мая 2003 года о сплочённости и качестве национальной системы здравоохранения — была изменена с целью улучшения координации между Министерством здравоохранения и автономными сообществами и укрепления механизмов по распространению медицинской информации²⁴².

1.3. Нормативно-правовое регулирование во время пандемии COVID-19

185. Во время кризиса COVID-19²⁴³ в ускоренном порядке было принято большое количество новых законодательных и подзаконных нормативных актов, которые в основном были сосредоточены на принятии ограничительных мер в сфере здравоохранения, социальных мер по смягчению экономических последствий и организационных мер по адаптации государственных служб, транспорта, других учреждений, открытых для общественности и т. д.

186. Режим тревоги, объявленный Королевским декретом № 463/2020, изменил распределение полномочий между центральными и региональными органами власти. Решения были централизованы

²⁴⁰ Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/10/04/33/con>.

²⁴¹ Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. URL: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10498>.

²⁴² Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/10/pdfs/BOE-A-2020-5895.pdf>.

²⁴³ Официальный вестник имеет онлайн-код со всеми законодательными актами, принятыми за эти месяцы. URL: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355.

на общегосударственном уровне, в частности, сосредоточены в Министерстве обороны, Министерстве транспорта, Министерстве здравоохранения и Министерстве внутренних дел.

2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19

2.1. Общие меры

187. Первые меры были приняты автономными сообществами, однако именно КД 463/2020 объявил режим тревоги для управления кризисом в сфере здравоохранения, вызванным COVID-19, и установил первые общие меры. Впоследствии в этот декрет несколько раз вносились поправки²⁴⁴, направленные на продление срока действия режима тревоги путём ужесточения ограничений и уточнения того, какие учреждения могут продолжать работать. Этот декрет также централизовал полномочия по принятию решений в Министерстве здравоохранения, которому должны были оказывать поддержку три другие министерства (внутренних дел, обороны и транспорта).

Транспорт

188. Были приняты меры по приостановлению международного воздушного сообщения²⁴⁵. Кроме того, было сокращено количество автомобильных перевозок по государственным дорогам, железнодорожных, воздушных и морских пассажирских перевозок²⁴⁶.

Здравоохранение

189. В соответствии с КД 463/2020 Министр здравоохранения получил полномочия:

- издавать приказы для обеспечения снабжения рынка и функционирования производственных центров, необходимых для охраны здоровья населения и пострадавшей от дефицита продукции;
- вмешиваться и временно занимать промышленные предприятия, фабрики, мастерские, холдинги или помещения любого рода, включая частные медицинские центры, службы и учреждения, а также те компании, которые работают в фармацевтическом секторе;
- временно реквизируют все виды товаров и вводить обязательное оказание бытовых услуг в тех случаях, когда это необходимо для надлежащей защиты здоровья населения в условиях кризиса здравоохранения.

²⁴⁴ С последующими версиями Королевского декрета можно ознакомиться по ссылке. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>.

²⁴⁵ Orden PCM/205/2020, de 10 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, por el que se establecen medidas excepcionales para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, mediante la prohibición de los vuelos directos entre la República italiana y los aeropuertos españoles. URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/10/pdfs/BOE-A-2020-3433.pdf>.

²⁴⁶ Для получения подробной информации о мерах в области транспорта см. Королевский декрет № 463/2020. URL: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463/con>.

Образование

190. В соответствии с КД 463/2020²⁴⁷ вся аудиторная образовательная деятельность, включая университетское образование, а также любая другая образовательная или учебная деятельность, осуществляемая в других государственных или частных центрах, приостанавливается.

191. В течение периода приостановления образовательная деятельность должна осуществляться, по возможности, в режиме онлайн.

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

Производственный сектор

192. Согласно КД 463/2020, все торговые помещения и учреждения были закрыты для общественности (исключение делалось для предприятий розничной торговли продуктами питания, напитками, товарами первой необходимости, аптек и медицинских учреждений, ветеринарных центров и клиник, оптических салонов и продавцов ортопедических принадлежностей, гигиенических средств, прессы и канцелярских товаров, автомобильного топлива, табачных изделий, информационных и телекоммуникационных материалов, кормов для домашних животных, электронной торговли, телефонных или почтовых продаж, химчисток, прачечных и профессиональных домашних парикмахерских).

Непроизводственный сектор

193. В соответствии с КД 463/2020 доступ общественности к музеям, библиотекам, памятникам, архивам, помещениям для выставок, досуга, спорта, фестивалей или общественных мероприятий был приостановлен.

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

194. Первые меры по борьбе с COVID-19 были приняты 9 марта 2020 года Межтерриториальным советом национальной системы здравоохранения, координационным органом между Министерством здравоохранения и региональными центрами здравоохранения. Эти меры были ограничены районами, где на тот момент заражение вирусом было значительным (Мадридский регион, город Витория и небольшой городок Лабастида). В этих районах были закрыты школы и установлено социальное дистанцирование в образовательной и трудовой среде.

195. В период с 8 по 13 марта 2020 года ввиду распространения вируса все регионы приняли следующие меры:

- приостановлены крупные общественные собрания и очные образовательные мероприятия;
- изданы санитарные рекомендации по гигиене и социальному дистанцированию;

²⁴⁷ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. URL: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463/con>.

- приняты меры принудительного медицинского контроля, карантина, реквизиции санитарных принадлежностей, задействования частных больниц, а также положения об условиях труда сотрудников медицинских и аварийных служб;
- установлено социальное дистанцирование;
- введено обязательное ношение масок в общественных местах, открытых пространствах и закрытых помещениях общественного пользования или открытых для общественности, а также в транспорте;
- начато использование приложения для отслеживания контактов с заражёнными COVID-19 на добровольной основе.

196. Рост числа инфицированных вместе с эпидемиологическими прогнозами, вытекающими из того, что происходило в странах, где COVID-19 появился раньше, привели к тому, что большинство автономных сообществ в очень короткие сроки приняло последовательные правовые и организационные решения, чтобы усовершенствовать свои системы здравоохранения, обеспечить себя необходимыми техническими и человеческими ресурсами и уменьшить число заболевающих в целом.

197. Можно выделить следующие пути принятия этих мер:

- некоторые автономные сообщества опубликовали декрет(ы) и приказы о введении в действие соответствующих законов в области здравоохранения;
- другие одобрили соглашения правительственных советов, которые отсылали к законам в области здравоохранения с указанием конкретных мер, которые они публиковали в своих официальных журналах;
- третьи активировали свои чрезвычайные планы, объявив чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения в качестве правовой основы для принятия ограничительных мер, предусмотренных законодательством о чрезвычайных ситуациях.

198. Все эти положения, которые являются законными и обязательными для исполнения, были приняты до того, как центральное правительство утвердило первые правила реагирования на кризис в области здравоохранения.

199. На региональном уровне местные органы власти также приняли ряд чрезвычайных мер:

- 12 марта 2020 года Каталония активировала чрезвычайную фазу № 1 своего чрезвычайного плана, и Генералитет Каталонии принял решение о введении ограничительных мер в муниципалитетах Игуалада, Виланова-дель-Ками, Санта-Маргарита-де-Монбуи-и-Одена;
- Страна Басков объявила чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения и активировала свой чрезвычайный план, который предусматривал принятие ограничительных мер;

- Галиция активировала территориальный план чрезвычайных ситуаций Галиции (Platerga)²⁴⁸ на уровне чрезвычайных ситуаций масштаба Галиции, что включает меры по предупреждению, закрытию или контролю по периметру границ;
- Мурсия активировала план чрезвычайных ситуаций. Она стала одним из тех автономных сообществ, которые приняли ранние меры, «ограничивающие свободу передвижения» в своих прибрежных муниципалитетах, и направили решение об этом на судебное одобрение²⁴⁹;
- Андалусия опубликовала приказ с мерами в отношении государственных служб, государственных служащих и учреждений, открытых для общественности²⁵⁰. Он не предусматривал локдауна, но упоминал о возможности принятия мер вмешательства в отношении товаров или людей в случае увеличения риска.

200. Необходимость судебного одобрения мер, затрагивающих основные права человека, иногда приводила к расширенному контролю или даже отмене других административных мер, независимо от их исключительно административного характера, не затрагивающего основные права. Например, так было в случае решения судьи не ратифицировать мадридский запрет на курение в общественных помещениях или на улицах, если социальная дистанция не может быть сохранена²⁵¹. Эта мера по сути была согласована в качестве общей единой меры всеми автономными сообществами вместе с центральным Министерством здравоохранения. Позднее это решение было отменено Верховным судом Мадрида, заявившим, что для принятия этих мер не требуется никакого судебного контроля, поскольку они не затрагивают основных прав.

²⁴⁸ Xunta de Galicia. Resolución del Dog. Nº 50-bis de 13 de marzo de 2020. URL: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/excepcional/2020/20200313/2256/AnuncioG0244-130320-1_es.html.

²⁴⁹ Orden de la Consejería de Salud por la que se insta la activación del Plan Territorial de Protección Civil de la Región de Murcia (PLATEMUR) para hacer frente a la pandemia global de Coronavirus (COVID-19) de 12 de marzo de 2020. Suplemento número 2 del BORM Nº 61 del marzo de 2020. URL: <https://www.borm.es/services/anuncio/ano/2020/numero/1609/pdf>.

²⁵⁰ Junta de Andalucía. Orden de 14 de marzo de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19). Boletín Oficial de la Junta de Andalucía Nº 7 de 14 de marzo de 2020. URL: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/507/2>.

²⁵¹ Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 02 de Madrid. Autorizaciones o ratificaciones de medidas sanitarias 269/2020. Auto Nº 121/20 del 20 de agosto de 2020. URL: <https://www.laregion.es/media/laregion/files/2020/08/21/Auto%20Covid.pdf>.

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непроизводственного секторов

201. Центральное правительство открыло линию гарантий для покрытия финансирования, предоставляемого финансовыми учреждениями компаниям и самозанятым²⁵².

202. Королевским декретом-законом № 25/2020 от 3 июля 2020 года о неотложных мерах по поддержке восстановления экономики и занятости создан новый фонд в размере 10 млрд евро, управляемый Государственной корпорацией промышленной собственности, для оказания финансовой поддержки платёжеспособным стратегическим нефинансовым компаниям, которые особенно пострадали от COVID-19 и которые просят об этом²⁵³.

203. Упрощаются таможенные процедуры в производственном секторе: начальнику отдела таможи и специальных налогов Агентства государственной налоговой администрации разрешается допустить таможенное оформление любым лицом или должностным лицом в данной области.

204. В соответствии с КДЗ 25/2020, Королевским декретом-законом № 8/2020 от 17 марта 2020 года и Королевским декретом-законом № 17/2020 от 5 мая 2020 года были приняты следующие меры:

- выдача кредитов МСП в секторе туризма и связанной с ним деятельности;
- содействие реализации новых бизнес-инвестиционных проектов, особенно в области экологической устойчивости и цифровизации;
- финансовая поддержка платёжеспособных стратегических нефинансовых компаний;
- широкий пакет фискальных мер, помощи, в том числе с целью более гибкой выплаты пособия по безработице в культурном секторе;
- приостановление режима либерализации прямых иностранных инвестиций в некоторые стратегические секторы Испании, затрагивающие общественный порядок, общественную безопасность и здравоохранение (критическая инфраструктура; критические технологии и товары двойного назначения; поставки основных ресурсов, в частности, энергии; секторы с доступом к конфиденциальной информации; средства массовой информации).

²⁵² Институт Официального Кредита (ICO) раз в две недели публикует данные о развитии этой линии гарантий на своём веб-сайте, предоставляя информацию о масштабе компании-бенефициара, секторе деятельности и автономном сообществе. URL: <https://www.ico.es/web/ico/linea-avales>; Постановление Государственного секретариата по вопросам экономики и поддержки предпринимательства от 19 мая 2020 года, опубликованное 20 мая в Официальном государственном вестнике. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-5140; Постановление Государственного секретариата по вопросам экономики и поддержки предпринимательства от 28 июля 2020 года об опубликовании Соглашения Совета министров от 28 июля 2020 года, устанавливающего условия предоставления первого транша гарантий для финансирования предприятий и самозанятых лиц с целью вложения инвестиций и установления лимитов на приобретение обязательств по расходам, подлежащим отнесению на будущие финансовые годы (в соответствии с положениями статьи 47 Закона № 47/2003 от 26 ноября 2003 года «Об общем бюджете»). URL: https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-8686.

²⁵³ Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo. URL: https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-7311.

205. Следует отметить, что иностранное МСП может воспользоваться поддержкой указанного фонда, если оно является налоговым резидентом Испании.

206. Что касается оговорки о прекращении действия мер, то все указанные меры имеют срок действия.

2.5. Меры поддержки населения

207. Королевский декрет-закон № 21/2020 о неотложных мерах профилактики, сдерживания и координации борьбы с кризисом в сфере здравоохранения, вызванным COVID-19²⁵⁴, — это правительственный декрет со статусом закона, требующий последующего утверждения парламентом и устанавливающий общие меры по адаптации деятельности к тому, что было названо «новой нормальностью» (период адаптации, характеризующийся принятием мер по профилактике здоровья). Полномочия были возвращены автономным сообществам, но был принят ряд общих мер.

208. КДЗ 21/2020 прямо определил COVID-19 как болезнь, лечение которой должно быть объявлено неотложным. Он также вводит обязанность автономных сообществ предоставлять информацию при возникновении чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения, гарантировать надлежащую координацию между органами здравоохранения и укреплять функционирование национальной системы здравоохранения. Кроме того, они должны продолжать предоставлять данные, необходимые для мониторинга и эпидемиологического надзора за COVID-19, а также о пропускной способности в отношении медицинской помощи и потребностях в человеческих и материальных ресурсах.

209. Для поддержки населения были приняты следующие меры:

- медицинские центры и центры по уходу за пожилыми людьми должны продолжать свою деятельность и могут лишь частично сокращать или приостанавливать её в сроки, разрешённые компетентными органами;
- сокращение рабочего времени²⁵⁵;
- кредиты самозанятым в туристическом секторе и связанной с ним деятельности, финансирование, предоставленное самозанятым на приобретение моторизованных автотранспортных средств для профессионального использования;
- введение минимального базового дохода²⁵⁶;
- пролонгация договоров лизинга и др.

210. Что касается положения о прекращении действия указанных мер, то срок их действия истекает 31 января 2021 года.

²⁵⁴ Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-5895.

²⁵⁵ Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. URL : <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/17/8>.

²⁵⁶ Guía de facilitación de acceso a las medidas. URL : <https://www.msbs.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>.

V. Швеция

Краткий обзор реагирования на пандемию COVID-19

211. В Швеции было принято большое количество законодательных и регуляторных мер для борьбы с пандемией COVID-19 и вызванным ей экономическим кризисом.

212. Принятые меры носят в основном временный и финансовый характер и касаются предприятий, которые могут экономически пострадать в результате пандемии.

213. Было принято новое временное законодательство, обязывающее владельцев ресторанов, кафе, баров и столовых принимать меры, направленные на профилактику заболеваний, такие как, например, социальное дистанцирование.

214. Другая категория законодательных и регуляторных мер касается работников и обеспечения ситуации, когда они могут оставаться дома при наличии таких симптомов, как простуда, кашель или лихорадка, без потери своего дохода и без административных препятствий, таких как усложнение требований для получения справки от врача при болезни. В связи с этим правительству в некоторых случаях были предоставлены расширенные полномочия по принятию необходимых мер в случае чрезвычайных событий, таких как быстрое принятие решений о выплате пособий по болезни с целью адаптации к новым ситуациям.

215. Кризисное законодательство также было введено в действие на более постоянной основе. Некоторые принятые законы касаются урегулирования чрезвычайных ситуаций в мирное время и будут применяться к будущим кризисным ситуациям.

216. Кроме того, был принят новый закон, наделяющий правительство полномочиями временно закрывать школы, являющиеся частью системы обязательного школьного образования, в связи с чрезвычайными событиями в мирное время.

1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации

Обзор государственного устройства²⁵⁷

217. Шведский парламент (Риксдаг) является высшим директивным органом, обладающим компетенцией по реагированию на инфекционные заболевания и борьбе с ними. Риксдаг является единственным законодателем, то есть обладает высшей компетенцией в вопросах регулирования. Он всегда вправе отменить или изменить положения, принятые правительством или любым другим органом управления.

218. Правительство имеет право принимать решения в определённых областях без предварительного разрешения Риксдага в рамках своей так называемой остаточной компетенции. Область остаточной компетенции в первую очередь включает принятие инструкций для государственных органов, таких как Агентство общественного здравоохранения или Национальный совет здравоохранения и социального обеспечения, а также введение добровольных сборов и

²⁵⁷ Здесь и далее этот подраздел добавляется для Швеции, Великобритании и Китая в связи со сложностью их государственного механизма и/или иерархии законодательства.

предоставление субсидий. Тем не менее Риксдаг всегда может отменить положения, принятые в рамках остаточной компетенции правительства. Правительство может делегировать полномочия по принятию решений в определённых областях, если это одобрено Риксдагом²⁵⁸. Так, правительство делегировало АОЗ и НСЗСО свою компетенцию в области борьбы с инфекционными заболеваниями и их профилактики.

219. АОЗ отвечает за шведскую стратегию по борьбе с пандемией COVID-19. Таким образом, она в основном разрабатывается и корректируется не политиками, а государственными служащими — экспертами (в данном случае эпидемиологами)²⁵⁹. Однако Агентство действует не в одиночку. Оно является координирующим органом для органов государственной власти на общегосударственном, региональном и местном уровнях²⁶⁰. В случае серьёзного кризиса в области здравоохранения АОЗ сотрудничает с другими ведомствами, регионами, окружными советами и муниципалитетами. Агентство также является национальным координационным центром для международных организаций, таких как ЕС²⁶¹ и ВОЗ²⁶². Тем не менее правительство несёт общую ответственность за принятие ответных мер.

220. НСЗСО играет координирующую роль на национальном уровне в здравоохранении и медицинском обслуживании, а также профилактике инфекционных заболеваний в муниципалитетах и регионах Швеции²⁶³. Совет имеет особый мандат в качестве координационного органа во время кризиса в соответствии с правительственным постановлением и инструкцией для НСЗСО²⁶⁴.

221. В Швеции насчитывается 290 муниципалитетов и 21 регион²⁶⁵. Они играют важную роль в государственном управлении и обладают собственными компетенциями в пределах своих соответствующих географических районов, включая антикризисное управление. Эти полномочия регулируются основным законом и Риксдагом. Что касается пандемии, то такие местные органы власти могут реагировать на неё в соответствии со своими мандатами и серьёзностью ситуации, а также руководящими указаниями правительства.

²⁵⁸ *Isberg M.* The Fundamental Laws of Sweden 2016. P. 61; см. the IG. Article 8:10. URL: [https://www.legislationline.org/download/id/8226/file/Sweden The Instrument of%20 Government 1994 am 2014 en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8226/file/Sweden%20The%20Instrument%20of%20Government%201994%20am%2014%20en.pdf).

²⁵⁹ Jonung 2020. P. 5.

²⁶⁰ Ordinance with instruction to the Public Health Agency (2013:1020). Para. 8.

²⁶¹ Принцип солидарности, закреплённый в статье 2 Договора о Европейском союзе, также является важной составляющей, определившей готовность Швеции к кризису.

²⁶² Lag (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa. Para. 5.

²⁶³ URL: <https://www.socialstyrelsen.se/en/about-us/emergency-preparedness/the-role-of-the-national-board-of-health-and-welfare-during-the-covid-19-response-in-sweden/>; Nordberg och Mattson 2020. P. 732.

²⁶⁴ Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen. Para. 8. Во время пандемии COVID-19 Национальный совет здравоохранения и социального обеспечения играл центральную роль, например, в закупках медикаментов и средств индивидуальной защиты и создал национальный координационный механизм для обеспечения койками отделений интенсивной терапии. В этом качестве Совет сотрудничал с другими органами власти, такими как Шведские вооружённые силы, Шведское Агентство по чрезвычайным ситуациям, а также с общественными организациями, например, такой как Красный Крест.

²⁶⁵ См. Форма правления. Глава 14. URL: [https://www.legislationline.org/download/id/8226/file/Sweden The Instrument of%20 Government 1994 am 2014 en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8226/file/Sweden%20The%20Instrument%20of%20Government%201994%20am%2014%20en.pdf).

222. В области здравоохранения регионы в основном отвечают за здравоохранение и медицинское обслуживание в больницах²⁶⁶.

223. Санитарный врач региона отвечает за контроль и профилактику заболеваний, а муниципалитеты несут основную ответственность за уход за пожилыми людьми и инвалидами, медицинское обслуживание на дому, реабилитацию и школьное здравоохранение²⁶⁷. Профилактикой инфекционных заболеваний и борьбой с ними на муниципальном уровне, как правило, занимается Комитет по охране окружающей среды и здоровья²⁶⁸. Санитарный врач региона отвечает за координацию и сотрудничество в работе по контролю и профилактике заболеваний на этом уровне²⁶⁹.

1.1. Конституционная основа

224. Конституция Швеции состоит из четырёх основных законов: Формы правления (1974:152) 1975 года, Акта о престолонаследии (1810:0926) 1810 года, Акта о свободе печати (1949:105) 1950 года и Основного закона о свободе высказываний (1991:1469) 1992 года. Форма правления считается самым важным из фундаментальных законов, поскольку содержит основные принципы как политики, так и правовой системы, а также определяет права и свободы человека²⁷⁰.

225. Кроме того, существует закон Риксдага (2014:801) 2014 года, который можно охарактеризовать как гибридный и который содержит положения как с основополагающим, так и «обычным» правовым статусом.

226. Основные законы Швеции не предусматривают права объявлять чрезвычайное положение в связи с гражданским кризисом. Такой кризис должен разрешаться в соответствии с Конституцией и законодательством.

227. Другими словами, Конституция не предусматривает возможности объявления чрезвычайного положения в связи с кризисами в мирное время и не создаёт основу для принятия общего чрезвычайного акта.

228. Если правительство вынуждено действовать быстро в чрезвычайной ситуации, то его действия могут быть проанализированы Риксдагом постфактум. Таким образом, у правительства нет возможности объявить полное чрезвычайное положение, и оно будет нести ответственность непосредственно перед Риксдагом.

229. Что касается терминов, то используется общий термин «готовность к пандемии», и такая готовность оценивается с учётом фаз пандемии, разработанных ВОЗ: межпандемическая фаза, фаза оповещения, пандемическая фаза и переходная фаза. Во время межпандемической фазы основное внимание уделяется стратегии и обеспечению достаточного уровня готовности. На этапе оповещения решающее значение имеют эпидемиологический надзор, оценка рисков и увеличение мер по профилактике инфекционных заболеваний и борьбе с ними. Переходная фаза характеризуется

²⁶⁶ Hälso-och sjukvårdslag (2017:30). Chapter 8.

²⁶⁷ Ibid. Chapter 12.

²⁶⁸ См., например, Кодекс окружающей среды Швеции, *Miljöbalk* (1998: 808). Chapter 9. Para. 14.

²⁶⁹ Smittskyddslag (2004:168) 6:7 (Закон об инфекционных заболеваниях).

²⁷⁰ Shirin A. Ö. Constitutional design in Pierre, Jon. The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford University Press. 2016. P. 87.

сокращением мероприятий, связанных с реагированием на пандемию и восстановлением экономики²⁷¹.

230. Что касается конституционного права, то используется термин «конституционная готовность». Он означает, что «гражданский кризис в мирное время должен разрешаться в соответствии с обычной законодательной процедурой. Как правило принцип законности гарантирован даже в кризисные времена. Только в конкретных и специфичных ситуациях конституционное право необходимости может быть применено в соответствии с конституционным обычаем»²⁷².

231. Примечательно, что во время пандемии задействованы все компетентные органы. Помимо Риксдага и правительства, органы власти как на общегосударственном, так и на региональном и муниципальном уровнях обязаны сотрудничать во время кризиса (пп. 217–223 Приложения 3 к Аналитической справке).

1.2. Нормативно-правовая база до пандемии COVID-19

232. Закон об инфекционных заболеваниях (2004:168)²⁷³, вступивший в силу в 2004 году, направлен на защиту от инфекционных заболеваний²⁷⁴.

233. ЗИЗ классифицирует болезни на 3 категории:

- инфекционные заболевания. Это болезни, которые могут передаваться людям или между ними и представляют собой большее, чем просто незначительную угрозу для здоровья человека²⁷⁵;
- заболевания, опасные для здоровья населения. Это болезни, которые могут быть опасны для жизни, сопровождаться длительным расстройством здоровья или сильными страданиями или иметь другие серьёзные последствия²⁷⁶;
- заболевания, опасные для общества. Это болезни, которые могут распространяться в обществе и вызывать серьёзные нарушения или неизбежный риск серьёзного нарушения важных социальных функций и которые требуют чрезвычайных мер инфекционного контроля²⁷⁷.

²⁷¹ Pandemiberedskap – Hur vi förbereder oss - ett kunskapsunderlag, Folkhälsomyndigheten 2019. P. 5; Pandemic Influenza Risk Management. A WHO guide to inform & harmonize national & international pandemic preparedness and response, World Health Organization, May 2017. P. 13–14.

²⁷² Prop. 2019/20:155. P. 8; *Jonsson Cornell A.* Författningsberedskap i praktiken – en kommentar med anledning av lagen om ändring i smittskyddslagen, SvJT 2020. P. 377.

²⁷³ Smittskyddslagen [Communicable Diseases Act] [Svensk Författningssamling [SFS] 2004:168]. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/smittskyddslag-2004168_sfs-2004-168.

²⁷⁴ Prop. 2003/04:30. P. 69; Nordberg och Mattsson 2020. P. 732.

²⁷⁵ См. The CDA. Chapter 1:3. Para. 1. URL: <http://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2004:168>.

²⁷⁶ Ibid. Chapter 1:3. Para. 2.

²⁷⁷ Ibid. Chapter 1:3. Para. 3.

234. Эти заболевания должны быть зарегистрированы, а контакты между людьми подлежат «отслеживанию»²⁷⁸.
235. Правительство объявило COVID-19 «угрозой для общественного здоровья» — «болезнью, которая опасна для общественного здоровья и населения» — со 2 февраля 2020 года, основываясь на рекомендации АОЗ²⁷⁹.
236. Впоследствии это было одобрено Риксдагом и, соответственно, включено в перечень заболеваний в приложении к ЗИЗ²⁸⁰.
237. Это означает, что АОЗ и медицинские работники регионов могут принимать «чрезвычайные меры» по борьбе с болезнями (например, принудительные меры в отношении отдельных лиц, такие как контроль за состоянием здоровья, изоляция и запрет на поездки).
238. ЗИЗ не содержит термина «чрезвычайное положение» или «чрезвычайная ситуация в области здравоохранения», однако в нём содержится термин «чрезвычайная ситуация». Он означает, что правительство может издавать специальные правила по борьбе с болезнями, если государство находится в состоянии войны или опасности войны²⁸¹. Следовательно, этот термин не связан с чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения.
239. Нет конкретных временных ограничений относительно действия мер, поскольку нет общих правил, разрешающих объявление чрезвычайного положения. Тем не менее, если есть заболевание, опасное для здоровья населения и общества, компетентные органы могут принимать чрезвычайные меры по борьбе с заболеванием в соответствии с законом до тех пор, пока угроза не исчезнет, например, при начале программы вакцинации.
240. В Законе о высокой степени готовности (2006:544)²⁸² предусмотрен термин «готовность к чрезвычайным ситуациям».
241. Он означает такую ситуацию, «которая отклоняется от нормы, влечёт за собой серьёзное нарушение или неминуемый риск серьёзного нарушения важных общественных функций и требует срочных действий со стороны муниципалитета или региона»²⁸³.
242. Это определение относится как к мирному времени, так и к периодам высокой степени готовности. Полномочия распределяются между органами власти на разных уровнях.
243. В соответствии с Законом о высокой степени готовности муниципалитеты и регионы должны проанализировать, какие чрезвычайные ситуации в мирное время могут возникнуть в муниципалитете или регионе и как эти события могут повлиять на их собственную деятельность. Муниципалитеты и

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Folkhälsomyndigheten, *Hemställan om att infektion med 2019-nCoV klassificeras som allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom*, 2020-01-31, ärendenr. 00487-2020.

²⁸⁰ Prop. 2019/20:144, bil. 1. P. 18.

²⁸¹ См. The CDA. Chapter 9. Para. 5.

²⁸² Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. URL: <http://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2006:544>.

²⁸³ Ibid. Para. 4.

регионы также должны, принимая во внимание анализ рисков и уязвимости, разработать план действий в чрезвычайных ситуациях на каждый новый срок полномочий²⁸⁴.

244. Правительство или орган, определяемый правительством, может издавать более подробные положения об анализе рисков и уязвимости, а также планы действий в чрезвычайных ситуациях²⁸⁵.

245. В период высокой степени готовности муниципалитеты и регионы должны провести необходимую подготовку к началу действий. Муниципальный совет отвечает за управление той частью гражданской обороны, которую обязан осуществлять муниципалитет, в то время как региональный совет отвечает за управление гражданским здравоохранением и другие мероприятия по гражданской обороне, которые должен осуществлять регион²⁸⁶.

246. В целом, благодаря децентрализованной структуре шведского государственного аппарата роль регионов и муниципалитетов в управлении кризисными ситуациями является заметной. Они несут ответственность за обеспечение достаточной готовности их географических районов к чрезвычайным ситуациям.

247. Сотрудничеством между различными компетентными органами руководит координирующий орган. Координирующими органами в отношении кризисов общественного здравоохранения, таких как пандемия COVID-19, являются AÖЗ²⁸⁷ и НСЗСО²⁸⁸.

1.3. Нормативно-правовое регулирование во время пандемии COVID-19

248. Конституция и законы в целом должны соблюдаться даже во время гражданского кризиса, такого как пандемия COVID-19.

249. В Швеции существует только один новый закон, связанный с пандемией COVID-19, который был введён в действие в марте 2020 года для того, чтобы предоставить правительству полномочия по временному закрытию школ, являющихся частью системы обязательного школьного образования, ввиду чрезвычайных событий в мирное время²⁸⁹.

250. Примечательно, что этот закон был принят в ускоренном режиме. Кроме того, он был принят на постоянной основе и будет применяться при возможных кризисах в будущем.

²⁸⁴ См. High Preparedness Act. Chapter 2.

²⁸⁵ Ibid.

²⁸⁶ Ibid. Chapter 3.

²⁸⁷ Ordinance with instruction for the Public Health Agency (2013:1020). Para. 8.

²⁸⁸ Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2015284-med-instruktion-for_sfs-2015-284.

²⁸⁹ Lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. Закон был инициирован Комитетом по образованию Риксдага по рекомендации Правительства, 2019/20: UbU25.

2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19

251. Шведская стратегия реагирования на пандемию COVID-19 сосредоточена на личной и коллективной ответственности²⁹⁰. Рекомендации в отношении принятия мер во время пандемии были вынесены АОЗ. Поэтому меры принимались главным образом на основе правительственных постановлений и рекомендаций государственных органов.

252. ЗИЗ и Декрет с инструкцией для АОЗ сыграли ключевую роль в борьбе Швеции с пандемией.

253. Были приняты временные нормативно-правовые акты, например, закон, регулирующий борьбу с болезнями и их профилактику в заведениях общественного питания и им подобных.

2.1. Общие меры

Транспорт

254. Швеция ввела запрет на не вызванные необходимостью поездки на её территорию из стран, не входящих в ЕС. Запрет на въезд не распространился на граждан или членов их семей стран ЕС/ЕЭЗ, Великобритании, Швейцарии, Андорры, Монако, Сан-Марино и Ватикана, а также на поездки в Швецию из стран ЕС/ЕЭЗ.

Здравоохранение

255. 20 марта 2020 года правительство ввело запрет на посещение домов престарелых с целью защиты лиц, проживающих в этих домах, которые относятся к группе риска²⁹¹.

Образование

256. Было введено дистанционное обучение для средних школ, и частично были закрыты университеты²⁹². 13 марта 2020 года правительство в рамках своей остаточной компетенции приняло решение о том, что учебные заведения высшего образования и старшие средние школы (гимназии) будут предоставлять возможность дистанционного обучения по соображениям контроля за распространением вируса. Дошкольные учреждения и обязательные школы в основном функционировали в обычном режиме ввиду того, что распространение вируса маленькими детьми менее вероятно. Правительство также указало на важность обеспечения родителей, работающих в больницах, домах престарелых или других предприятиях, имеющих важное значение для критической инфраструктуры страны, доступом к необходимому уходу за детьми.

²⁹⁰ Шведская стратегия в ответ на пандемию COVID-19 на английском языке. URL: <https://www.Government.se/articles/2020/04/strategy-in-response-to-the-covid-19-pandemic/>; Шведская стратегия на разных языках. URL: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-anledning-av-nya-coronaviruset/strategi-med-anledning-av-det-nya-coronaviruset---andra-sprak>.

²⁹¹ Förordning (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.

²⁹² Förordning (2020:115) om utbildning i visa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta.

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

257. Во время кризиса COVID-19 не было принято никаких ограничительных мер для производственного и непроизводственного секторов.

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

258. Первоначально правительство запретило публичные собрания численностью более 500 человек, которая в ходе пандемии была снижена до 50 человек²⁹³. Компетентные органы, такие как АОЗ, выпустили несколько рекомендаций о том, как осуществлять этот запрет.

259. Был принят временный закон, устанавливающий юридические обязательства для владельцев ресторанов, кафе, баров и столовых по обеспечению условий для социального дистанцирования, организации разметки для соблюдения социальной дистанции, созданию условий для мытья рук и т. д.

260. Для принятых мер установлен срок окончания действия. Срок действия большинства из них истекает 31 декабря 2020 года.

261. Надзор осуществляется муниципалитетами в рамках их соответствующих полномочий по профилактике заболеваний и борьбе с ними, при необходимости, при содействии полиции. Ввиду напряжённой экономической ситуации для ресторанной индустрии владельцы бизнеса не обязаны платить плату за надзор, которая обычно требуется в отношении этого вида контроля²⁹⁴.

262. Были также приняты контрольные меры. Общая идея заключается в том, что шведские ответные меры должны постоянно оцениваться ревизионной комиссией вместе с экспертами и учёными в различных областях для тщательного исследования общих ответных мер на пандемию COVID-19²⁹⁵.

263. На данный момент нет никакой общедоступной информации о каких-либо исках, поданных в суд, относительно ограничительных мер, принятых для противодействия кризису COVID-19.

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непроизводственного секторов

264. Поскольку Швеция остаётся открытым обществом, деловая жизнь продолжается, хотя и в более ограниченном объёме ввиду многих факторов, например, из-за наличия требования

²⁹³ Förordning (2020:162) om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

²⁹⁴ Lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen; Förordning (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen; Prop. 2019/20:172.

²⁹⁵ Mats Melin leder coronakommissionen. Publicerad 30 juni 2020. URL: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/mats-melin-leder-coronakommissionen/>. Также, доклад о 1 700 домах престарелых со стороны Инспекции здравоохранения и социального обеспечения был представлен 7 июля 2020 года. В нём указано, что: а) 70 % смертельных случаев из-за COVID-19 произошли только в 40 муниципалитетах; б) в 91 доме престарелых были обнаружены серьёзные проблемы, и они станут объектом дальнейших надзорных мер.

социального дистанцирования и различий в мерах, принятых в ответ на пандемию на международном уровне.

265. Многочисленные меры были приняты для поддержки бизнеса во время кризиса COVID-19. В некоторых случаях было применено законодательство, принятое во время предыдущих кризисов²⁹⁶. Примером может служить закон, регулирующий отсрочку уплаты налогов в ситуациях, не предусмотренных обычным законодательством, который был снова введён в действие, хотя и с некоторыми изменениями²⁹⁷.

266. Закон о конверсионной помощи (2020:548) и соответствующий декрет были введены в действие 1 июля 2020 года²⁹⁸. Этот закон направлен на компенсацию предприятиям потерь от оборота и поддержку их переориентации, например, упрощение изменения производства для компании или для ресторана с целью перенаправления деятельности на оказание услуг навынос²⁹⁹. Чтобы получить конверсионную помощь, компания должна соответствовать определённым требованиям: иметь бизнес в Швеции или получить одобрение на получение так называемого сертификата F-tax в этой стране. Компании, зарегистрированные в определённых государствах, включённых в список не сотрудничающих с ЕС юрисдикций для целей налогообложения, не имеют права на получение конверсионной помощи³⁰⁰.

267. Временно увеличена надбавка за работу в режиме неполного рабочего времени. Шведская система надбавок за работу в режиме неполного рабочего времени предполагает, что работодатели могут «сокращать рабочее время работников и получать финансовую поддержку от правительства для компенсации затрат на сохранение за работником рабочего места». Цель программы состоит в том, чтобы побудить добросовестных работодателей оставлять своих сотрудников, а не сокращать их, что снизит затраты на найм, когда кризис закончится.

268. Временно снижены взносы работодателей на социальное обеспечение в связи с заболеванием COVID-19. Целями принятия этого решения были смягчение экономических последствий COVID-19 и поддержание уровня занятости³⁰¹.

269. Введена в действие программа гарантирования государственных займов со стороны центрального правительства. Цель программы состоит в том, чтобы облегчить доступ к финансированию, в первую очередь для МСП. Правительство будет гарантировать 70 % любых новых

²⁹⁶ Prop. 2019/20:132. P. 32; Lind, Yvette. *Sweden and Denmark Incorporate Anti-Tax-Avoidance Rules into Very Different COVID-19 Responses*. Tax Notes International. June 8, 2020. P. 1130.

²⁹⁷ Lag (2009:99) om anstånd med betalning av skatt i vissa fall; 2019/20:132. P. 32–35. Комитет по финансам Риксдага внёс в это предложение важные изменения. Налогоплательщик уплачивает сбор за отсрочку при её предоставлении для уплаты налогов. Комитет отметил, что плата за отсрочку приравнивается к процентной ставке в размере 6,6 %, которую он не считает пропорциональной в нынешних условиях и в связи с низкими процентными ставками на рынке. Он потребовал от правительства внести необходимые изменения и скорректировать плату за отсрочку с учётом преобладающих процентных ставок на рынке (2019/20: FiU51. P. 5, 12).

²⁹⁸ Lag (2020:548) om omställningsstöd; förordning (2020:552) om omställningsstöd; prop. 2019/20:181.

²⁹⁹ Lind 2020. P. 1131.

³⁰⁰ Lag (2020:548) om omställningsstöd, § 3 sec. 3; Выводы Совета по пересмотренному перечню некооперативных юрисдикций с ЕС для целей налогообложения (2020/C64/03).

³⁰¹ Prop. 2019/20:151. P. 23.

кредитов, которые банки предоставляют компаниям, испытывающим финансовые трудности из-за кризиса COVID-19. Лимит был установлен в размере 75 млн шведских крон на одного заёмщика³⁰².

2.5. Меры поддержки населения

270. Шведское Агентство социального страхования, НСЗСО и Национальный совет по диалогу и консультациям между правительством и гражданским обществом уполномочены принимать меры поддержки населения.

271. A03 рекомендует людям оставаться дома в случае появления симптомов простуды, кашля или лихорадки пока они продолжают плохо себя чувствовать, чтобы предотвратить распространение COVID-19.

272. Инфицированным лицам выплачивается компенсация за отсутствие дохода в то время, в течение которого они были вынуждены оставаться дома (такие лица имеют право на пособие для работников, которые были носителями заболевания, регулируемое главой 46 Кодекса социального страхования)³⁰³.

273. В связи с пандемией COVID-19 были внесены некоторые изменения в Кодекс социального страхования (2010:110), чтобы правительство могло быстро принимать решения относительно родительского пособия, пособия по болезни, пособия для работников, которые были носителями заболевания и т. д.³⁰⁴ Правительство использовало эти новые полномочия для принятия определённых решений, например тех, которые касаются лиц, принадлежащих к группе риска³⁰⁵, чтобы они имели возможность получать профилактическое пособие по болезни и могли оставаться дома. Кроме того, продолжается исследование вопроса о введении льгот для лиц, члены семьи которых входят в группу риска.

³⁰² Prop. 2019/20:142; информация на английском языке опубликована на странице правительства Швеции. URL: <https://www.Government.se/articles/2020/03/proposed-central-Government-loan-guarantee-programme-for-small-and-medium-sized-enterprises/>; Lind 2020, p. 1131. Линд отмечает, что правительство ясно заявило, что кредитные гарантии не будут предоставляться или поддерживаться, если они используются для премирования, вознаграждения высшего руководства или распределения прибыли. Есть также требования к компаниям о наличии хорошо управляемых финансов и разумных долгов по налогам. Подчёркивается, что компании, уклоняющиеся от уплаты налогов, исключаются из перечня лиц для оказания таких мер помощи, см. Lind 2020. P. 1132–1133.

³⁰³ Prop. 2019/20:132. P. 92.

³⁰⁴ Глава 2 § 5а Кодекса социального страхования: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning i 13 kap., sjukpenning och karens i 27 och 28 kap., smittbärrpenning i 46 kap. och handläggning av ärenden i 110 kap. Sådana föreskrifter kan endast meddelas vid extraordinära händelser i fredstid. Lag (2020:189). Prop. 2019/20:132. P. 96.

³⁰⁵ В апреле 2020 года правительство поручило Национальному совету здравоохранения и социального обеспечения определить эти группы риска; Socialstyrelsen, *Uppdatering av tidigare rapport gällande identifiering av de riskgrupper som löper störst risk att drabbas av ett särskilt allvarligt sjukdomsförlopp vid insjuknande i covid-19*, 2020-06-02.

VI. Великобритания

Краткий обзор реагирования на пандемию COVID-19

274. Поскольку в Великобритании нет письменной или официальной Конституции, нет, следовательно, и формальной части Конституции, регулирующей чрезвычайные ситуации. Вместо этого Великобритания реагирует на пандемию COVID-19 в соответствии с ранее существовавшими и новыми законами, принятыми в ответ на пандемию.

275. Правовой ответ может быть охарактеризован использованием законодательства в качестве инструмента для достижения политических целей по снижению темпов распространения вируса и смягчения его экономических последствий. Почти все меры, которые ограничивают свободу личности, реализуются через законодательство. Даже те акты, которые изначально выступают как руководства, оперативно становятся законами. Никаких внеправовых мер не предпринималось, и ничего не делалось вне правовых рамок.

276. Существует Закон о гражданских непредвиденных обстоятельствах, который был разработан специально для использования во время чрезвычайной ситуации. В то же время правительство решило не применять этот закон. Вместо этого оно приняло новое законодательство и опиралось на полномочия, предоставленные Законом об общественном здравоохранении (борьбе с болезнями) 1984 года, для принятия чрезвычайных правил в области общественного здравоохранения.

277. Правительство и государственные структуры, например, такие как Банк Англии, приняли множество мер по оказанию финансовой поддержки частным лицам и компаниям, пострадавшим от кризиса COVID-19.

1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации

Обзор государственного устройства

278. Великобритания состоит из четырёх отдельных стран: Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Каждая страна имеет возможность принимать свои собственные законы. В этом свете необходимо кратко описать иерархию правовых источников в Великобритании.

279. Высший уровень — это акт парламента. Это часть основного законодательства, принятого парламентом Великобритании.

280. Следующий уровень — это первичное законодательство, принятое законодательными органами автономных юрисдикций: это акт Ассамблеи Северной Ирландии, акт шотландского Парламента и акт Сенедда Кимру (ранее именовавшийся актом Национальной ассамблеи Уэльса). В Англии нет отдельного законодательного органа для первичного законодательства, которым является просто акт Парламента.

281. Последний уровень — это вторичное законодательство, принятое министром или ведомством в соответствии с первичным законодательством (в случае, если это разрешено первичным законодательством). Наиболее распространённой формой вторичного законодательства являются «постановления», но они также могут называться подзаконными актами, делегированными законами, статутными документами, статутными правилами или приказами совета (в зависимости от того, каким именно образом они составлены). Вторичное законодательство может быть принято правительством Великобритании или правительствами Северной Ирландии, Шотландии или Уэльса.

1.1. Конституционная основа

282. В Великобритании нет ни письменной, ни официальной Конституции. Вместо кодифицированной Конституции есть неформальная или некодифицированная Конституция. Она состоит из статутов, которые рассматриваются как имеющие конституционное значение. Это не формальный статус, а неформальное название, которое им со временем дают суды, политики и учёные. Некодифицированная Конституция также состоит из судебных решений и научных работ, которые считаются имеющими конституционное значение в силу достигнутого правового консенсуса. В некодифицированной Конституции отсутствуют положения, регулирующие чрезвычайные ситуации.

1.2. Нормативно-правовая база до пандемии COVID-19

283. Ключевым законом является Закон о гражданских непредвиденных обстоятельствах. Это акт парламента, и его действие распространяется на всю Великобританию³⁰⁶.

284. Закон применяется к так называемым «чрезвычайным ситуациям». «Чрезвычайная ситуация» в разделах 1 и 19, *inter alia*, означает «событие или ситуацию, которые угрожают серьёзным ущербом благосостоянию человека в каком-либо месте в Великобритании; событие или ситуацию, которые угрожают серьёзным ущербом окружающей среде в каком-либо месте в Великобритании и т. д.». Также отмечается, что событие или ситуация угрожают ущербом благосостоянию человека только в том случае, если они включают, вызывают или могут вызвать, среди прочего, гибель людей, болезни или увечья. Упомянутое событие или ситуация могут произойти внутри или за пределами Великобритании.

285. Полномочия объявлять чрезвычайное положение не предусмотрено, и нет никаких требований для такого объявления до осуществления чрезвычайных полномочий. До тех пор, пока существующая ситуация удовлетворяет критериям для признания её чрезвычайной, нет необходимости официально её объявлять. Министр (либо по всей Великобритании, либо по Уэльсу, Шотландии и Северной Ирландии) имеет право издать приказ и указать, что та или иная ситуация является или не является чрезвычайной³⁰⁷. Однако это не ведёт к объявлению чрезвычайной ситуации, а скорее является разъяснением того, подпадает ли определённое событие под определение чрезвычайной ситуации.

286. Существует дополнительное полномочие, которое применяется в случаях «срочности». Критерии заключаются в том, что существует «неотложная необходимость», однако «недостаточно времени» для выполнения обычной процедуры³⁰⁸. Это ограниченное полномочие, которое означает, что министр может принимать решения путём письменных указаний, а не принятия постановлений. «Указание» будет иметь силу закона для этой цели, но не будет подпадать под обычную иерархию норм. Правила этой срочной процедуры изложены в разделе 7 для Англии и Северной Ирландии, в разделе 8 для Шотландии и разделе 8А для Уэльса. Это положение о срочности касается главным образом административных вопросов в правительстве.

³⁰⁶ Закон о гражданских непредвиденных обстоятельствах. Раздел 35. См. также *Cormacain R.* Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation // *The Theory and Practice of Legislation*. Vol. 8. 2020. № 3. P. 247–248. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/20508840.2020.1786272>.

³⁰⁷ Там же. Раздел 1(4).

³⁰⁸ Там же. Раздел 7.

287. Закон о гражданских непредвиденных обстоятельствах устанавливает обязательства по подготовке к чрезвычайному положению, а также допускает перераспределение обычных государственных полномочий между различными ветвями власти во время чрезвычайного положения. Основные полномочия, которые применяются во время чрезвычайной ситуации, изложены в части 2 указанного выше Закона.

288. Самое важное полномочие — это возможность принимать чрезвычайные правила³⁰⁹. Они могут быть приняты либо по приказу Совета (то есть от имени Короны), либо Старшим министром короны. Старший министр короны означает премьер-министра, канцлера Казначейства или государственного секретаря — фактически, самых высокопоставленных представителей исполнительной власти Великобритании. Чрезвычайные правила могут приниматься только этими лицами в случае, если нет возможности принять их в рамках Совета без серьёзной задержки³¹⁰.

289. Существует три условия, которые должны быть выполнены для принятия чрезвычайных правил, изложенных в разделе 21 Закона о гражданских непредвиденных обстоятельствах:

- чрезвычайная ситуация произошла, происходит или скоро произойдёт;
- необходимо предусмотреть меры для предотвращения, контроля или смягчения какого-либо аспекта или последствий чрезвычайной ситуации;
- потребность в их принятии является неотложной.

290. Статья 27 Закона о гражданских непредвиденных обстоятельствах устанавливает порядок проверки правил о чрезвычайных ситуациях. После того, как они приняты исполнительной властью Великобритании, они должны быть представлены парламенту Великобритании, как только это может быть практически осуществимо. Их действие автоматически истекает через 7 дней после их представления парламенту, если парламент их не одобрит. Парламент имеет право принять постановление, отменяющее правила, которое вступает в силу с даты, указанной парламентом (хотя они не могут признать их недействительными ретроспективно). Парламент также может вносить поправки в чрезвычайные положения — это очень необычное полномочие, поскольку в обычной

³⁰⁹ Там же. Раздел 20.

³¹⁰ Серьёзная задержка определяется в разделе 20(4) Закона о гражданских непредвиденных обстоятельствах 2004 года как задержка, которая может (a) причинить серьёзный ущерб или (б) серьёзно воспрепятствовать предотвращению, контролю или смягчению серьёзного ущерба. Независимо от того, каким образом составлены правила, статья 20(5) требует, чтобы они содержали заявление, сделанное лицом, составившим правила, (a) с указанием характера чрезвычайной ситуации, в отношении которой составлены правила, и (б) с заявлением о том, что лицо, составившее правила, — (i) удовлетворено тем, что условия, изложенные в разделе 21, соблюдены, (ii) удовлетворено тем, что правила содержат только положение, соответствующее цели предотвращения, контроля или смягчения какого-либо аспекта или последствий чрезвычайной ситуации, в отношении которой приняты правила, (iii) удовлетворено тем, что действие правил находится в должной пропорции к этому аспекту или последствиям чрезвычайной ситуации, (iv) удовлетворено тем, что правила совместимы с Конвенционными правами (по смыслу раздела 1 Закона о правах человека 1998 года). [англ. "A serious delay is defined in Section 20(4) of the Civil Contingencies Act 2004 as a delay that might (a) cause serious damage, or (b) seriously obstruct the prevention, control or mitigation of serious damage. Regardless of the way that the regulations are made, Section 20(5) requires that they must contain a statement, made by the person making the regulations, (a) specifying the nature of the emergency in respect of which the regulations are made, and (b) declaring that the person making the regulations — (i) is satisfied that the conditions in Section 21 are met, (ii) is satisfied that the regulations contain only provision which is appropriate for the purpose of preventing, controlling or mitigating an aspect or effect of the emergency in respect of which the regulations are made, (iii) is satisfied that the effect of the regulations is in due proportion to that aspect or effect of the emergency, (iv) is satisfied that the regulations are compatible with the Convention rights (within the meaning of Section 1 of the Human Rights Act 1998)".].

практике парламент только принимает или отклоняет подзаконные акты, он никогда не вносит в них изменения. Если в течение этого времени заседания парламента откладываются или прекращаются, то существует обязанность провести экстренное заседание парламента для рассмотрения правил о чрезвычайном положении³¹¹. Данные чрезвычайные правила могут быть приняты только министром исполнительной власти Великобритании. Однако если они касаются Шотландии, Уэльса или Северной Ирландии, исполнительная власть Великобритании должна проконсультироваться со Старшим министром этих юрисдикций³¹².

291. Правительство Великобритании должно назначить координаторов по чрезвычайным ситуациям для каждой части Великобритании, а также региональных координаторов для каждого региона, в котором должны действовать чрезвычайные правила³¹³.

292. Что касается положения о прекращении действия чрезвычайного положения, нет требования к его продолжительности, поскольку отсутствует официальное объявление чрезвычайного положения. Однако существует ограничение действия чрезвычайных правил во времени. Их действие автоматически истекает через 30 дней после их принятия, однако существует возможность принять их снова без каких-либо временных ограничений³¹⁴.

293. Следует отметить, что закон о гражданских непредвиденных обстоятельствах не был использован в качестве основы для реагирования на пандемию COVID-19.

294. Закон об общественном здравоохранении применяется только к Англии и Уэльсу. Он предназначен для решения обычных вопросов в сфере общественного здравоохранения, однако также содержит некоторые положения, которые могут применяться в связи с чрезвычайными ситуациями.

295. В соответствии с этим законом существует два широких полномочия:

- право правительства устанавливать правила общественного здравоохранения. Существуют два различных типа регулирования: (а) правила международных поездок и (б) внутренние правила охраны здоровья. Правила международных поездок устанавливаются в отношении судов, самолётов, поездов и т. д. и предназначены для того, чтобы остановить распространение болезней в стране³¹⁵. Национальные правила охраны здоровья «предназначены для предотвращения, защиты, контроля или обеспечения ответных мер в области общественного здравоохранения в связи с заболеваемостью, распространением инфекции или отравлением в Англии и Уэльсе (независимо от рисков, возникающих там или в других местах)»³¹⁶. Меры, предусмотренные внутренними правилами охраны здоровья, должны быть соразмерными³¹⁷. Более серьёзные ограничения личной свободы не могут быть введены в соответствии с внутренними правилами охраны здоровья, если только эти правила

³¹¹ Закон о гражданских непредвиденных обстоятельствах. Раздел 28.

³¹² Там же. Раздел 29.

³¹³ Там же. Раздел 24.

³¹⁴ Там же. Раздел 26.

³¹⁵ Там же. Раздел 45B.

³¹⁶ Там же. Раздел 45C.

³¹⁷ Там же. Раздел 45D(1).

не будут приняты «в ответ на серьёзную и неминуемую угрозу общественному здоровью»³¹⁸. В соответствии с обычной процедурой принятия этих правил проект должен быть представлен парламенту (в случае английских правил) или Сенедду Кимру (в случае валлийских правил). До тех пор, пока правила не будут одобрены этими законодательными органами, они не вступят в силу³¹⁹. В рамках срочной процедуры (которая может быть использована, если министр правительства заявляет о необходимости использования экстренной процедуры) эти правила должны быть представлены законодателю, но вступят в силу до того, как законодатель проголосует за их одобрение³²⁰;

- право мирового судьи издавать приказ в отношении какого-либо лица. Любые совершённые преступления не могут наказываться лишением свободы, а только штрафом, и размер этого штрафа ограничен³²¹.

296. Приказы мирового судьи не принимались в отношении пандемии COVID-19, и до сих пор использовались только правила общественного здравоохранения.

1.3. Нормативно-правовое регулирование во время пандемии COVID-19

297. В ответ на распространение COVID-19 парламент Великобритании принял Закон о коронавирусе 2020 года, а шотландский парламент принял Закон о коронавирусе (Шотландия) 2020 года и Закон о коронавирусе (Шотландия) (№ 2) 2020 года. Это первичные законодательные акты, принятые вследствие пандемии COVID-19³²².

298. Закон о коронавирусе 2020 года был принят в ускоренном порядке, что означало, что он прошёл все парламентские чтения менее чем за 1 неделю. Большинству актов требуется по меньшей мере несколько месяцев, чтобы пройти все парламентские чтения. Он применяется на территории всей Великобритании.

299. Хотя многие положения Закона о коронавирусе 2020 года называются «чрезвычайными» или «временными» положениями, определение понятия «чрезвычайная ситуация» в нём не содержится.

300. Закон о коронавирусе 2020 года не вносит никаких изменений в полномочия официальных органов, ответственных за исполнение законов, но временно освобождает их от некоторых обязанностей. Основной целью этого закона является упорядочение обязательств официальных органов власти, чтобы правительство могло продолжать эффективно действовать во время пандемии. Все эти изменения внесены в качестве временных изменений действующего законодательства, срок действия которых истекает в соответствии с оговорками о прекращении действия мер, упомянутых выше (п. 292 Приложения 3 к Аналитической справке).

301. Кроме того, Закон о коронавирусе 2020 года содержит конкретные положения для Шотландии, которые повторяют полномочия, закреплённые в Законе об общественном здравоохранении, и, по существу, предоставляют шотландскому правительству те же самые полномочия, которыми обладали

³¹⁸ Там же. Раздел 45D(4).

³¹⁹ Там же. Раздел 45Q.

³²⁰ Там же. Раздел 45R.

³²¹ Там же. Раздел 45F(5) и (5A).

³²² Описание недавно принятого законодательства см., например, в *Cormacain R. Op cit.* P. 248–249, 252–254, 256–263.

английское и валлийское правительства по установлению правил общественного здравоохранения в соответствии с Законом об общественном здравоохранении. Он также предоставил те же полномочия, которые существовали в Англии и Уэльсе, мировым судьям.

302. Наконец, в Законе о коронавирусе 2020 года было закреплено аналогичное положение для Северной Ирландии путём внесения изменений в Закон об общественном здравоохранении (Северная Ирландия) 1967 года. Эти изменения по сути предоставили правительству Северной Ирландии те же самые полномочия, которыми обладали английское и валлийское правительства по установлению правил общественного здравоохранения в соответствии с Законом об общественном здравоохранении. Он также предоставил те же полномочия, которые существовали в Англии и Уэльсе, мировым судьям.

303. Срок действия Закона о коронавирусе 2020 года ограничивается следующими положениями:

- статья 89(1) гласит, что срок действия закона истекает через 2 года после его принятия, однако некоторые административные положения продолжают оставаться в силе и после этой даты;
- раздел 90 предоставляет право изменять данную дату истечения срока действия. Правительство может посредством принятия нормативных актов сократить или продлить срок действия конкретных положений, но только на срок до 6 месяцев. Право на продление может быть использовано многократно, однако каждое индивидуальное продление не может превышать 6 месяцев. Если правительство принимает постановления о продлении срока действия, то эти постановления должны быть представлены парламенту. Продление является законным, как только постановление будет принято, если же оно не будет одобрено парламентом в течение 40 дней, то такое продление будет прекращено³²³. В качестве альтернативы правительство может представить проект постановления парламенту, который может его одобрить;
- раздел 98 устанавливает процедуру 6-месячного парламентского обзора. Если парламент отказывается дать согласие на предложение о продолжении действия закона, то правительство должно принять меры в соответствии с разделом 90, чтобы действие закона истекло досрочно. Эту процедуру повторяют каждые 6 месяцев.

304. Закон о коронавирусе (Шотландия) 2020 года был принят шотландским парламентом и по своему охвату аналогичен Закону о коронавирусе 2020 года. Он применяется только к Шотландии.

305. В разделе 12 есть оговорка о срочном прекращении действия мер, и срок действия закона должен был истечь 30 сентября 2020 года. Шотландские министры путём принятия постановления могут продлить этот срок до 31 марта 2021 года и далее — до 30 сентября 2021 года. Существует возможность передвигать дату истечения срока действия на более ранний срок на основе постановления³²⁴. Нет никаких критериев для принятия решения о продлении срока действия закона, однако шотландские министры должны обосновывать любое продления действия закона. Каждые 2 месяца шотландские министры должны отчитываться перед шотландским парламентом о статусе закона и обоснованности его статуса.

306. Закон о коронавирусе (Шотландия) (№ 2) 2020 года дополняет Закон о коронавирусе (Шотландия) 2020 года и вносит дополнительные временные изменения в другие законы таким же

³²³ Закон о коронавирусе. Часть 2. Разделы 90, 93. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents>.

³²⁴ Закон о коронавирусе (Шотландия). Часть 2. Раздел 13. URL: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2020/7/section/13>.

образом, как и Закон о коронавирусе (Шотландия) 2020 года, и так же применяется только к Шотландии. Кроме того, он содержит положения о прекращении действия мер, аналогичные тем, которые указаны в Законе о коронавирусе (Шотландия) 2020 года.

307. Ассамблея Северной Ирландии не приняла никаких нормативно-правовых актов, касающихся пандемии. Также не было представлено никаких законопроектов по данной теме.

308. В Уэльсе Сенеддом Кимру также не было принято нормативно-правовых актов, касающихся пандемии. Также не было представлено законопроектов по данной теме.

309. Тем не менее в ответ на COVID-19 было принято огромное количество вторичных подзаконных актов. Наибольшее влияние на население оказали правила социального дистанцирования. Это правила, вводящие локдаун. Однако также было принято большое количество других правил, связанных с COVID-19.

310. Краткое описание правил социального дистанцирования представлено в таблице ниже. Именно эти правила ограничивают личные свободы: в соответствии с ними гражданам запрещается покидать свои дома, закрываются предприятия и т. д. Таблица иллюстрирует децентрализованный способ принятия решений в отношении вторичного законодательства.

Правила социального дистанцирования

Название	Дата принятия	Страна
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Англия) 2020 года	26 марта 2020 года	Англия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Англия) (поправка) 2020 года	21 апреля 2020 года	Англия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Англия) (поправка № 2) 2020 года	12 мая 2020 года	Англия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Англия) (поправка № 3) 2020 года	31 мая 2020 года	Англия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Англия) (поправка № 4) 2020 года	12 июня 2020 года	Англия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Уэльс) 2020 года	26 марта 2020 года	Уэльс
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Уэльс) (поправка) 2020 года	3 апреля 2020 года	Уэльс
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Уэльс) (поправка № 2) 2020 года	24 апреля 2020 года	Уэльс

Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Уэльс) (поправка № 3) 2020 года	11 мая 2020 года	Уэльс
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Шотландия) 2020 года	26 марта 2020 года	Шотландия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Шотландия) (поправка) 2020 года	1 апреля 2020 года	Шотландия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Шотландия) (поправка № 2) 2020 года	21 апреля 2020 года	Шотландия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Шотландия) (поправка № 3) 2020 года	28 мая 2020 года	Шотландия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Северная Ирландия) 2020 года	28 марта 2020 года	Северная Ирландия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (поправка) (Северная Ирландия) 2020 года	24 апреля 2020 года	Северная Ирландия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (поправка № 2) (Северная Ирландия) 2020 года	15 мая 2020 года	Северная Ирландия
Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (поправка № 3) (Северная Ирландия) 2020 года	19 мая 2020 года	Северная Ирландия

311. Английские и валлийские правила были приняты в соответствии с Законом об общественном здравоохранении. Шотландские правила были приняты в соответствии с Законом о коронавирусе 2020 года. Североирландские правила были приняты в соответствии с Законом об общественном здравоохранении (Северная Ирландия) 1967 года.

312. Все указанные нормативные акты содержат прямое упоминание о прекращении их действия. Они автоматически истекают через 6 месяцев после их принятия, или, точнее, через 6 месяцев с даты принятия «первоначального» постановления в каждой юрисдикции.

313. По состоянию на декабрь 2020 года на официальном правительственном сайте имеется более 200 подзаконных актов со словом «коронавирус» или «COVID» в названии³²⁵.

³²⁵ The Official website of the UK legislation. URL: www.legislation.gov.uk.

314. Помимо правил социального дистанцирования, другие принятые меры включают положения об ограничении деловых и общественных собраний³²⁶, самоизоляции³²⁷, отслеживании³²⁸ и многом другом.

2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19

315. В Великобритании были приняты разнообразные меры в самых разных областях. Эти меры охватывают широкий спектр регулирования — они являются первичными и вторичными законодательными актами («твёрдое право»), финансовыми мерами (налоги, субсидии), официальными руководящими указаниями и советами («мягкое право»).

2.1. Общие меры

Транспорт

316. Министерство иностранных дел рекомендовало воздерживаться от всех поездок, кроме самых необходимых³²⁹. На международном уровне были введены некоторые основные ограничения для лиц, путешествующих в Великобританию, например, ограничения, предусматривающие заполнение формы, в которой указывается, откуда они приезжают и где останавливаются³³⁰.

317. Требование носить маски при пользовании общественным транспортом в Англии для защиты от рисков для здоровья населения вследствие коронавирусной инфекции, за исключением некоторых ограниченных случаев, было введено, например, Правилами об охране здоровья (коронавирус, ношение масок в общественном транспорте) (Англия) 2020 года.

Здравоохранение

318. В этой сфере было принято множество мер, как на уровне первичного³³¹, так и на уровне вторичного законодательства³³².

319. В отношении больниц были приняты меры в целях увеличения потенциала национальных служб здравоохранения и оказания медицинской помощи, включая обеспечение закупок средств индивидуальной защиты, улучшение тестирования и отслеживания местоположения заражённых лиц.

³²⁶ Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Север Англии) 2020 года (SI 2020/828) и Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Северо-Восток и Северо-Запад Англии) 2020 года (SI 2020/1010): с поправками.

³²⁷ Правила об охране здоровья (коронавирус, международные поездки) (Англия) 2020 года (SI 2020/568).

³²⁸ Правила об охране здоровья (коронавирус, сбор контактных данных и т. д. и связанные с этим требования). Правила 2020 года (SI 2020/1005) («Правила об отслеживании»), см.: 27-й доклад, Сессия 2019-21 (HL 131).

³²⁹ The Official website of the UK Government. Foreign Travel Advice. URL: <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice>.

³³⁰ См., например, Правила об охране здоровья (коронавирус, международные поездки) (Англия) 2020 года. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/568/contents/made>.

³³¹ См. Закон о коронавирусе. Разделы 2–5, 11–17.

³³² См., например, Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Англия) (поправка № 2) 2020 года.

Образование

320. Статьи 37 и 38 Закона о коронавирусе 2020 года предусматривают закрытие учебных заведений. Министр и подчинённые ему ведомства издали указания об ограничении посещения учебных заведений.

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

321. Ограничительные меры, относящиеся к торговым и коммерческим предприятиям в Великобритании, обычно называются правилами социального дистанцирования или правилами изоляции. Данные правила призваны остановить распространение болезни путём закрытия магазинов и предприятий.

322. Правила были приняты в соответствии с Законом об общественном здравоохранении (для Англии и Уэльса), Законом о коронавирусе 2020 года (для Шотландии), Законом об общественном здравоохранении (Северная Ирландия) 1967 года (для Северной Ирландии).

323. Основными правилами являются Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Англия) 2020 года, Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Уэльс) 2020 года, Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Шотландия) 2020 года и Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Северная Ирландия) 2020 года.

324. Кроме того, существовал один «локальный локдаун», который применялся только в определённой области. Информация об этом содержалась в нормативном акте, также принятом в соответствии с Законом об общественном здравоохранении — Правилах об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Лестер) 2020 года³³³.

325. Эти правила были приняты отдельно правительствами четырёх стран Великобритании, хотя в значительной степени они идентичны.

Производственный сектор

326. Все коммерческие и торговые предприятия (в Англии, Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии), которые были открыты для общественности, были обязаны закрыться, если только они не были включены в список исключений. По мере того, как пандемия отступала, список предприятий, которые должны были закрыться, стал сокращаться.

Непроизводственный сектор

327. Все предприятия (в Англии, Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии), которые были открыты для общественности, были обязаны закрыться, если только они не были включены в список исключений (предоставляли услуги или продавали товары первой необходимости, например, предприятия розничной торговли, включая продовольственные рынки, супермаркеты, круглосуточные магазины, аптеки, магазины товаров для дома, строительных материалов, хозяйственные магазины, похоронные бюро и многие другие).

³³³ Для детального анализа лестерского ограничения см. *Cieslak E. Getting the timing right — a review of the Leicester lockdown Regulations // UK Constitutional Law Blog. URL: <https://ukconstitutionalaw.org>.*

328. Места, которые были обязаны закрыться, включали:

- предприятия, продающие продукты питания и напитки для потребления в помещениях. Существовали исключения для тех, кто мог продавать продукты питания и напитки для потребления вне помещений (такие предприятия могли оставаться открытыми);
- предприятия, которые предоставляли услуги или продавали товары, которые можно было бы назвать второстепенными — кинотеатры, театры, ночные клубы и т. д.;
- предприятия, предлагающие жильё для отдыха;
- места отправления культа;
- предприятия, оказывающие библиотечные услуги, за исключением заказов, которые они получали удалённо и затем доставляли своим клиентам.

329. Существовала также остаточная категория предприятий, которые законом непосредственно не охватывались, то есть не существовало прямой нормы, устанавливающей, что такие предприятия должны закрыться или остаться открытыми. Эта категория включала в себя, например, заводы, строительные компании, и в очень широком и нетехническом смысле могла быть описана как производственный сектор. В связи с этим, в соответствии с обычной конституционной практикой Великобритании, если нет нормы, запрещающей деятельность, она остаётся законной. Это означает, что такие предприятия могли оставаться открытыми.

330. Несоблюдение правил является уголовным преступлением. Единственное наказание — штраф, не превышающий 5 уровня по стандартной шкале, который в настоящее время составляет 5 000 фунтов. Человек не может быть заключён в тюрьму за несоблюдение правил. Максимальный штраф в 5 000 фунтов может быть наложен только судом.

331. Правила содержали положение об истечении срока действия мер через 6 месяцев после их принятия, а также обязательство исполнительной власти каждой части Великобритании пересматривать их каждые 21 или 28 дней, чтобы определить, являются ли они всё ещё необходимыми.

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

332. В Великобритании такие меры предусмотрены правилами социального дистанцирования или правилами локдауна.

333. Основными правилами являются Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Англия) 2020 года, Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Уэльс) 2020 года, Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Шотландия) 2020 года, Правила об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Северная Ирландия) 2020 года. Они часто изменяются, и между ними существует симметрия.

334. Ограничительные меры в отношении населения включают, но не ограничиваются следующим:

- ограничение движения. Первоначально ни один человек не мог покинуть место, где он жил, без разумного повода. Разумный повод включал в себя покупку предметов первой необходимости, физические упражнения индивидуально или с другими членами семьи, оказание помощи наиболее уязвимым группам лиц, получение важнейших государственных услуг и т. д.;

- ограничение на пребывание ночью не в своём доме, если для этого нет разумного повода;
- ограничение публичных собраний. Изначально в общественном месте могло собираться не более 2 человек;
- ограничения на близкий контакт между отдельными лицами.

335. Несоблюдение правил является уголовным преступлением, которое обычно влечёт за собой фиксированное наказание.

336. В указанных правилах есть положение об истечении их срока действия через 6 месяцев и положение об их пересмотре через 21 или 28 дней.

337. Это краткое изложение принятых ограничительных мер. Виды ограничений в каждой из частей Великобритании несколько отличались и снимались в разное время.

338. В судах были предприняты попытки по оспариванию указанных правил социального дистанцирования, но ни одна из них не увенчалась успехом.

339. В судах было рассмотрено несколько дел о принятии нормативно-правовой базы, связанной с коронавирусом кризисом.

340. В деле *Хусейн против Государственного секретаря по вопросам здравоохранения и социального обеспечения* [2020] EWHC 1392 (Admin)³³⁴, касающемся законности закрытия мест отправления культа в целях предотвращения распространения коронавируса, английский Верховный суд признал эти правила законными.

341. В деле *Долан против государственного секретаря по вопросам здравоохранения и социального обеспечения* [2020] EWHC 1786 (Admin)³³⁵ также оспаривалась законность положений о локдауне в более общем плане. Верховный суд постановил, что правила были законными. Хотя суд прямо не опирался на принцип предосторожности, он подразумевался в решении суда³³⁶. С точки зрения прав человека это было оправданным вмешательством в право на семейную жизнь и входило в сферу мер, которые правительство могло принять для защиты общественного здоровья.

³³⁴ The High Court of Justice. *Hussain v Secretary of State for Health and Social Care* [2020] EWHC 1392 (Admin). URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/06/Transcript-of-Judgment-CO-1846-2020-Hussain-v-SS-for-Health-Social-Care.pdf>.

³³⁵ The High Court of Justice. *Dolan v Secretary of State for Health and Social Care* [2020] EWHC 1786 (Admin). URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/12/Dolan-v-SSHSC-judgment-011220-.pdf>.

³³⁶ Дополнительную информацию о применении принципа предосторожности к чрезвычайным ситуациям в области общественного здравоохранения, особенно в ЕС, см. в статье *Messerschmidt K. COVID-19 legislation in the light of the precautionary principle*. 2020. № 8 Theory and Practice of Legislation.

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непроизводственного секторов

Производственный сектор

342. Были приняты различные меры поддержки сельскохозяйственного сектора. Они были установлены, например, Правилами о платежах фермерам (контроль и проверки) (Уэльс) (коронавирус) 2020 года и Правилами о прямых выплатах фермерам (крайние сроки подачи заявок) (коронавирус) (поправка) (Англия) 2020 года. Например, в Англии молочные фермеры могут получить 10 000 фунтов стерлингов для преодоления последствий коронавирусного кризиса.

Непроизводственный сектор

343. Были приняты следующие меры для непроизводственного сектора:

- механизм корпоративного финансирования ввиду COVID-19 (МКФК). МКФК реализуется Банком Англии от имени казначейства, подробные условия которого содержатся в их совместном уведомлении о рынке казначейства³³⁷. Этот механизм предназначен для поддержки ликвидности крупных фирм, которые могут доказать, что они были в хорошем финансовом состоянии до воздействия COVID-19 и что они вносят «материальный вклад» в экономику Великобритании, и помогает им преодолеть влияние коронавируса на денежные потоки путём краткосрочного кредитования. Схема была рассчитана на срок не менее 12 месяцев и предполагала покупку коммерческих бумаг, деноминированных в фунтах стерлингов;
- схема кредитования крупного бизнеса, чья деятельность пострадала из-за коронавируса. Эта схема помогает среднему и крупному бизнесу получить кредиты и другие виды финансирования в размере до 200 млн фунтов стерлингов;
- схема возврата кредита (СВК). СВК была создана для оказания финансовой поддержки предприятиям, пострадавшим от вспышки COVID-19. Эта схема помогает МСП занимать от 2 000 фунтов стерлингов и до 25 % своего оборота;
- схема кредитования бизнеса, чья деятельность пострадала из-за коронавируса. Была создана для поддержки МСП с годовым оборотом до 45 млн фунтов стерлингов путём доступа к 5 млн фунтов финансирования в виде срочных кредитов, овердрафтов, финансирования счётов-фактур и финансирования активов на срок до шести лет.

344. Все зарегистрированные в Великобритании предприятия, уплачивающие НДС, автоматически получили право на участие в вышеуказанных программах без необходимости подачи заявления.

2.5. Меры поддержки населения

345. Был принят ряд мер по поддержке населения, включая, но не ограничиваясь следующими:

³³⁷ См. Joint HM Treasury and Bank of England Covid Corporate Financing Facility (CCFF) – Consolidated Market Notice 22 June 2020. URL: <https://www.bankofengland.co.uk/markets/market-notice/2020/joint-hmt-and-boe-ccff-consolidated-market-notice-May-2020>.

- защита жильцов от выселения³³⁸;
- «ипотечные каникулы» для потребителей³³⁹;
- замораживание выплат на 3 месяца по личным кредитам и задолженностям по кредитным картам, осуществляемое Управлением финансового поведения;
- снижение НДС в различных областях, например, нулевая ставка при покупке средств индивидуальной защиты от коронавируса³⁴⁰;
- схема сохранения рабочих мест при коронавирусе, позволяющая предприятиям отправлять сотрудников во временный отпуск (известный как отгул) и возмещать 80 % их месячной заработной платы, реализуется налоговыми органами Великобритании;
- схема поддержки доходов от самозанятости позволяет самозанятым претендовать на налогооблагаемую субсидию в размере 80 % от их среднемесячной прибыли, выплачиваемой в рассрочку.

³³⁸ См. Раздел 81 и Приложение 29 к Закону о коронавирусе.

³³⁹ См. Guidance issued by the Financial Conduct Authority: Mortgages and coronavirus: our guidance for firms (March 2020).

³⁴⁰ НДС (Нулевая ставка для средств индивидуальной защиты) (коронавирус) Приказ 2020 года.

VII. США

Краткий обзор реагирования на пандемию COVID-19

346. Федеральное правительство ввело ряд ограничений на поездки, закрыло границы США, выпустило руководящие принципы социального дистанцирования, приняло несколько пакетов помощи для предприятий и населения и использовало чрезвычайные полномочия для содействия производству.

347. Штаты и местные органы власти играли более активную роль в принятии конкретных мер социального дистанцирования, таких как призывы оставаться дома, запреты на общественные собрания, требования к ношению масок, а также закрытие предприятий, ресторанов, баров и школ. Как федеральное правительство, так и правительства штатов действовали в соответствии с правовым регулированием чрезвычайных ситуаций внутри страны.

1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации

1.1. Конституционная основа

348. Конституция США прямо не включает в себя общие чрезвычайные полномочия и не даёт никаких указаний по объявлению чрезвычайного положения³⁴¹. Термин «чрезвычайная ситуация» (или аналогичные термины) никогда не используется, чрезвычайные заявления и их продолжительность никогда не упоминаются, а полномочия компетентных органов явно не определены. Конституция, по всей видимости, содержит подразумеваемые чрезвычайные полномочия, которые могут быть задействованы во время чрезвычайной ситуации. Например, в статье I раздела 8 предоставление Конгрессом США чрезвычайных полномочий часто интерпретируется как подразумевающее его полномочия «обеспечивать общую оборону и общее благосостояние»³⁴².

349. Чрезвычайные полномочия исполнительной власти (включая чрезвычайные полномочия президента) вытекают из актов Конгресса, применение которых требует от президента объявления чрезвычайного положения.

350. В то время как Положение Конституции о верховенстве устанавливает «превосходство федерального закона в вопросах, делегированных федеральному правительству», десятая поправка к Конституции оставляет за штатами «полицейские полномочия» по содействию общественному здоровью, нравственности или безопасности и принятию законов для общего благосостояния общества³⁴³. Полицейские полномочия позволяют отдельным штатам применять меры в области здравоохранения, такие как изоляция, карантин и другие правила с целью снижения распространения

³⁴¹ Emergency Powers, Legal Information Institute, Cornell Law School. URL: https://www.law.cornell.edu/wex/emergency_powers; Padhi C. Emergencies Without End: A Primer on Federal States of Emergency // Lawfare. 2017. URL: <https://www.lawfareblog.com/emergencies-without-end-primer-federal-states-emergency>; United States Supreme Court. *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*. Decision of June 2, 1952.

³⁴² National Emergency Powers. Congressional Research Service. March 23, 2020. URL: <https://fas.org/sqp/crs/natsec/98-505.pdf>.

³⁴³ Galva J. E., Atchinson C., Levey S. Public Health Strategy and the Police Powers of the State // Public Health Reports. Vol. 120. 2005. № 1. P. 20–27; US Constitution. Amendment X.

инфекционного заболевания во время пандемии³⁴⁴. Конституция предоставляет эти полномочия штатам, а штаты, в свою очередь, могут делегировать такие полномочия местным органам власти, хотя в Конституции ничего не говорится о таком делегировании. Таким образом, делегирование полномочий местным органам власти остаётся исключительно на усмотрение штатов, которые отличаются между собой в зависимости от того, насколько свободны местные органы власти в принятии политических решений в отношении своего населения. Например, штаты, которые следуют «правилу Диллона», правовому принципу верховенства государства, считают, что местным органам власти разрешается заниматься только деятельностью, специально и явно санкционированной правительством штата³⁴⁵. И наоборот, штаты, которые следуют принципу «самоуправления», наделяют местные органы власти большей властью, делегируя часть своих полномочий³⁴⁶. Так, некоторым местным органам власти разрешается объявлять чрезвычайное положение в пределах своей территории по решению главы исполнительной власти. Эта местная чрезвычайная власть позволяет руководителям применять ограничительные меры, такие как комендантский час³⁴⁷.

1.2. Нормативно-правовая база до пандемии COVID-19

351. В США существует несколько общих законов и правил, касающихся чрезвычайных ситуаций, таких как пандемии.

352. Национальный закон о чрезвычайных ситуациях уполномочивает президента объявлять в стране чрезвычайное положение³⁴⁸. Объявление чрезвычайного положения президентом запускает цепную реакцию, приводя в действие чрезвычайные полномочия по другим федеральным законам. Раздел 201 Национального закона о чрезвычайных ситуациях непосредственно уполномочивает президента объявлять чрезвычайное положение в стране, документ о котором затем должен быть немедленно передан Конгрессу и опубликован в федеральном реестре. В соответствии с разделом 301 данного закона президент должен указать положения закона, в соответствии с которыми он или другие должностные лица будут действовать, чтобы обеспечить осуществление чрезвычайных полномочий³⁴⁹. Эта президентская декларация вводит в действие ряд федеральных законов, делегирующих президенту расширенные полномочия во время чрезвычайного положения в стране.

353. Национальный закон о чрезвычайных ситуациях прямо не определяет, что квалифицируется как «чрезвычайная ситуация». Тем не менее в случаях, когда президенту разрешено объявлять чрезвычайное положение в стране, он должен сослаться на конкретное чрезвычайное полномочие, предусмотренное действующим статутным правом, уведомить Конгресс, вести учёт всех приказов и

³⁴⁴ Galva J. E., Atchinson C., Levey S. Public Health Strategy and the Police Powers of the State. P. 20–27.

³⁴⁵ Cities 101 – Delegation of Power, National League of Cities. URL: <https://www.nlc.org/resource/cities-101-delegation-of-power>.

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ См., например, Ordinance Amending Chapter 1, Code of Ordinances of the City of Columbus, Mississippi. URL: <https://www.msema.org/wp-content/uploads/2020/03/scan.pdf>.

³⁴⁸ National Emergencies Act, Pub. L. № 94-412. Codified at 50 U.S.C. § 1601 et seq.

³⁴⁹ Ibid. §§ 1601-1651; National Emergencies Act, Sections 201 and 301. ASTHO Legal Preparedness Series Emergency Authority & Immunity Toolkit. ASTHO: Association of State and Territorial Health Officials. URL: <https://www.astho.org/Programs/Preparedness/Public-Health-Emergency-Law/Emergency-Authority-and-Immunity-Toolkit/National-Emergencies-Act,-Sections-201-and-301-Fact-Sheet/>.

постановлений, принятых в результате использования чрезвычайного полномочия, и регулярно сообщать Конгрессу о понесённых расходах³⁵⁰.

354. Закон о государственной службе здравоохранения (§247d статьи 42 Кодекса США) уполномочивает Министра здравоохранения и социальных служб объявить чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения и возглавить федеральное реагирование на чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения³⁵¹. Закон допускает объявление чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, когда «(1) заболевание или нарушение представляют собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения; или (2) в противном случае будет существовать чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения, включая значительные вспышки инфекционных заболеваний или нападения биотеррористов»³⁵².

355. Закон Стаффорда о бедствиях и чрезвычайной помощи позволяет губернатору штата ходатайствовать перед президентом об объявлении серьёзного бедствия или чрезвычайной ситуации в этом штате, когда есть доказательства того, что бедствие или чрезвычайная ситуация имеют такую серьёзность и масштаб, что правительство штата не может эффективно реагировать на неё без федеральной помощи³⁵³. Президент может объявить чрезвычайное положение по любому поводу, включая чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, когда он определяет, что необходима федеральная помощь³⁵⁴. В соответствии с Законом Стаффорда отдельно от указанного объявления чрезвычайного положения президент может объявить крупное бедствие, которое обычно относится к реагированию на природные явления, такие как ураганы, торнадо или землетрясения, чтобы помочь правительствам штатов и местным органам власти в их усилиях по реагированию на событие, которое причинило серьёзный ущерб³⁵⁵. Штаты могут объявить бедствие или чрезвычайную ситуацию, чтобы обратиться за федеральной помощью в соответствии с Законом Стаффорда. Штаты различаются с точки зрения конкретных процессов и терминологии, которые они используют, объявляя бедствие, чрезвычайную ситуацию или даже «чрезвычайную ситуацию бедствия», как это было в штате Нью-Йорк 7 марта 2020 года³⁵⁶.

356. Закон об оборонном производстве 1950 года даёт федеральному правительству широкие полномочия направлять частные компании на поддержание национальной обороны. Обычно это полномочие используется во время войны, для внутренней готовности к чрезвычайным ситуациям и

³⁵⁰ National Emergency Powers. Congressional Research Service. March 23, 2020. URL: <https://fas.org/sqp/crs/natsec/98-505.pdf>.

³⁵¹ 42 U.S.C. § 247d; National Emergencies Act, Sections 201 and 301. ASTHO Legal Preparedness Series Emergency Authority & Immunity Toolkit. ASTHO: Association of State and Territorial Health Officials. URL: <https://www.astho.org/Programs/Preparedness/Public-Health-Emergency-Law/Emergency-Authority-and-Immunity-Toolkit/National-Emergencies-Act,-Sections-201-and-301-Fact-Sheet/>.

³⁵² 42 U.S.C. § 247d.

³⁵³ The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Pub. L. № 93-288. Codified at 42 U.S.C. § 5121 et. seq.; Brennan Center for Justice. A Guide to Emergency Powers and Their Use. URL: <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/guide-emergency-powers-and-their-use>.

³⁵⁴ The Federal Emergency Management Agency. The Disaster Declaration Process. URL: <https://www.fema.gov/disaster-declaration-process>.

³⁵⁵ Ibid.

³⁵⁶ New York Executive Order № 202, Declaring a Disaster Emergency in the State of New York. URL: <https://www.governor.ny.gov/news/no-202-declaring-disaster-emergency-state-new-york>.

восстановления после террористических атак и стихийных бедствий, когда есть серьёзные опасения по поводу непрерывности поставок продуктов и ресурсов, необходимых во время таких событий³⁵⁷.

357. При объявлении чрезвычайного положения вступают в действие многочисленные федеральные законы, предоставляющие широкие чрезвычайные полномочия президенту и исполнительной власти. Например, в связи с пандемией COVID-19 декларация о чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения активирует § 360bbb-3 раздела 21 Кодекса США, позволяющий Министру здравоохранения и социальных служб разрешать использование неутверждённого лекарственного средства, устройства или биологического продукта или чрезвычайное использование одобренного лекарственного средства, устройства или биологического продукта³⁵⁸. Объявление чрезвычайной ситуации в соответствии с Законом Стаффорда и объявление чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения активируют § 1320b-5 раздела 42 Кодекса США, который позволяет Министру здравоохранения и социальных служб отказаться от конфиденциальности, сертификации, санкций и других положений, необходимых для предоставления услуг общественного здравоохранения³⁵⁹. Это позволяет временно расширить использование телемедицины и продлить лицензии поставщикам медицинских услуг во время чрезвычайной ситуации.

358. В отчёте Центра правосудия Бреннана о чрезвычайных полномочиях и их использовании определены 123 статутных полномочия, которые вступают в силу и доступны президенту, когда он объявляет чрезвычайное положение в стране; дополнительные 13 статутных полномочия вступают в силу, когда Конгресс объявляет чрезвычайное положение в стране³⁶⁰. В то же время не существует никакой правовой основы или конкретной нормы относительно рамок того, что представляет собой чрезвычайное положение в рамках данных объявлений.

359. Несмотря на то, что не существует прямого определения того, что представляет собой чрезвычайное положение в стране, президентская власть не остаётся полностью бесконтрольной. Когда чрезвычайное положение в стране объявляется в соответствии с национальным законом о чрезвычайных ситуациях, Конгресс может попытаться отменить решение президента о применении данного закона, приняв совместную резолюцию Палаты представителей и Сената о прекращении чрезвычайного положения³⁶¹. С точки зрения продолжительности, в то время как Конгресс может прекратить действие чрезвычайного положения совместной резолюцией, президент также может прекратить чрезвычайный период, издав другую прокламацию. В противном случае чрезвычайное положение в стране автоматически прекращается через год после его объявления, если только оно не

³⁵⁷ The Defense Production Act of 1950. Codified at 50 U.S.C. § 2061 et seq.; *Tucker E.* What Exactly is the Defense Production Act? *Military Times*, March 19, 2020. URL: <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/03/19/what-exactly-is-the-defense-production-act/>.

³⁵⁸ 21 U.S.C. § 360bbb-3; *A Guide to Emergency Powers and Their Use*, Brennan Center for Justice. URL: <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/guide-emergency-powers-and-their-use>.

³⁵⁹ 42 U.S.C. § 1320b-5; *A Guide to Emergency Powers and Their Use*, Brennan Center for Justice. URL: <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/guide-emergency-powers-and-their-use>.

³⁶⁰ *A Guide to Emergency Powers and Their Use*, Brennan Center for Justice. URL: <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/guide-emergency-powers-and-their-use>.

³⁶¹ *Trimble M.* When Can a President Declare a National Emergency? *U.S. News & World Report*. 8 Jan. 2019. URL: <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2019-01-08/what-is-a-national-emergency-and-when-can-a-president-legally-declare-one>; National Emergencies Act, Sections 201 and 301. ASTHO Legal Preparedness Series Emergency Authority & Immunity Toolkit. ASTHO: Association of State and Territorial Health Officials. URL: <https://www.astho.org/Programs/Preparedness/Public-Health-Emergency-Law/Emergency-Authority-and-Immunity-Toolkit/National-Emergencies-Act,-Sections-201-and-301-Fact-Sheet/>

будет продлено президентом в течение 90 дней после истечения срока действия путём направления уведомления Конгрессу и опубликования обновлённой прокламации в федеральном реестре³⁶².

360. Федеральные, региональные (на уровне штатов) и местные органы власти обладают полномочиями объявлять чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, например, при пандемии. Как правило, штатам не требуется федеральное одобрение для объявления чрезвычайного положения; скорее, им разрешено объявлять чрезвычайную ситуацию в соответствии с их собственными конкретными региональными процедурами. В соответствии с десятой поправкой к Конституции «полицейские полномочия» закреплены за правительствами штатов в целях укрепления здоровья и безопасности населения и принятия законов, направленных на общее благосостояние населения³⁶³. Все 50 штатов и округ Колумбия имеют механизмы, позволяющие правительственным чиновникам объявлять чрезвычайное положение, которое активизирует органы власти и ресурсы.

361. Штаты могут объявлять и активировать свои чрезвычайные полномочия независимо от федерального правительства, делая эти чрезвычайные полномочия децентрализованными. Однако существуют также механизмы, позволяющие оказывать чрезвычайную поддержку конкретному штату со стороны федерального правительства. Объявление чрезвычайного положения в штате обычно осуществляется его губернатором, но некоторые штаты разрешают объявлять чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения и руководителям системы здравоохранения штата. В силу принципов федерализма законы штатов будут иметь преимущественную силу, если они вступят в противоречие с федеральным законом³⁶⁴. Возможность местного правительства объявить чрезвычайное положение варьируется от штата к штату в зависимости от полномочий, предоставленных местному правительству.

362. Возможность штата объявлять чрезвычайное положение независима и отделена от его возможности запрашивать федеральную поддержку для решения чрезвычайной ситуации. Однако если штату требуется федеральная поддержка, а именно финансовая помощь, чтобы справиться с конкретной чрезвычайной ситуацией, глава штата может обратиться к президенту с просьбой объявить крупное бедствие или чрезвычайную ситуацию в его штате, когда это необходимо в соответствии с Законом Стаффорда. Если эта просьба будет удовлетворена президентом, то федеральное правительство может оказать финансовую помощь штатам, чтобы справиться с конкретной чрезвычайной ситуацией.

363. Местные органы власти не подпадают под действие Конституции, но, как отмечалось выше, в соответствии с десятой поправкой штаты имеют право наделять местные органы власти широкими или, наоборот, более ограниченными полномочиями. В ответ на пандемию, в то время как некоторые штаты могут принять упреждающие меры общественного здравоохранения на уровне округов,

³⁶² National Emergencies Act, Sections 201 and 301. ASTHO Legal Preparedness Series Emergency Authority & Immunity Toolkit. ASTHO: Association of State and Territorial Health Officials. URL: <https://www.astho.org/Programs/Preparedness/Public-Health-Emergency-Law/Emergency-Authority-and-Immunity-Toolkit/National-Emergencies-Act,-Sections-201-and-301-Fact-Sheet/>.

³⁶³ Galva J. E., Atchinson C., & Levey S. Public Health Strategy and the Police Powers of the State. Public Health Reports. Vol.120. 1 Jan. 2005, №1. P. 20–27; U.S. CONST. amend. X.

³⁶⁴ National Emergencies Act, Sections 201 and 301. ASTHO Legal Preparedness Series Emergency Authority & Immunity Toolkit. ASTHO: Association of State and Territorial Health Officials. URL: <https://www.astho.org/Programs/Preparedness/Public-Health-Emergency-Law/Emergency-Authority-and-Immunity-Toolkit/National-Emergencies-Act,-Sections-201-and-301-Fact-Sheet/>.

муниципалитетов или племён, другие штаты принимают нормативные акты, уполномочивающие местные органы власти издавать более ограничительные приказы³⁶⁵.

1.3. Нормативно-правовое регулирование во время пандемии COVID-19

364. Никаких новых законов или постановлений федерального уровня о чрезвычайных полномочиях органов власти не издавалось. Тем не менее, во время пандемии COVID-19 было издано множество законов и постановлений, касающихся принятых мер.

2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19

365. 31 января 2020 года в США была объявлена чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения в результате вспышки COVID-19 в соответствии с Законом о государственной службе здравоохранения. В объявлении говорилось, что чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения существует по всей стране с 27 января 2020 года³⁶⁶.

366. 13 марта 2020 года президент объявил чрезвычайное положение в стране в связи со вспышкой COVID-19 в США в соответствии с разделами 201 и 301 Национального закона о чрезвычайных ситуациях³⁶⁷. Президент поручил Министру здравоохранения и социальных служб использовать свои полномочия в соответствии с разделом 1135 закона о социальном обеспечении, чтобы отступить от некоторых положений Medicare, Medicaid, Государственной программы медицинского страхования детей и Закона о мобильности и подотчётности медицинского страхования, о чём необходимо заранее уведомить Конгресс и предоставить соответствующие документы³⁶⁸.

367. Кроме того, 13 марта 2020 года президент объявил чрезвычайное положение в соответствии с разделом 501(b) Закона Стаффорда. В объявлении отмечается, что по состоянию на эту дату 32 штата, три территории, четыре племени и одна племенная нация уже объявили чрезвычайное положение из-за вспышки COVID-19³⁶⁹.

368. Штаты также начали объявлять бедствия в соответствии с Законом Стаффорда, чтобы получить федеральное финансирование и поддержку для борьбы с ростом заболеваемости. Например, 20 марта 2020 года федеральное правительство одобрило объявление бедствия штатом Нью-Йорк, что позволило предоставить федеральное финансирование для реагирования на чрезвычайную ситуацию

³⁶⁵ NLC: National League of Cities, Center for City Solutions. City Rights in an Era of Preemption: A State-by-State Analysis, 2018 Update. URL: <https://nlc.org/sites/default/files/2017-03/NLC-SML%20Preemption%20Report%202017-pages.pdf>; Davidson N. M., Haddow K. State Preemption and Local Responses in the Pandemic. URL: <https://www.acslaw.org/expertforum/state-preemption-and-local-responses-in-the-pandemic/>.

³⁶⁶ U.S. Department of Health & Human Services, Office of the Assistant Secretary for Preparedness and Response. Determination that a Public Health Emergency Exists. January 31, 2020. URL: <https://www.phe.gov/emergency/news/healthactions/phe/Pages/2019-nCoV.aspx>.

³⁶⁷ United States. President (2017-Present: Trump). (2020) Declaration of a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak. March 13, 2020. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-declaring-national-emergency-concerning-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak/>.

³⁶⁸ Ibid.

³⁶⁹ О таких декларациях см. Federal Management Emergency Agency (FEMA), COVID-19 Disaster Declarations. URL: <https://www.fema.gov/disasters/coronavirus/disaster-declarations>

в Нью-Йорке³⁷⁰. Аналогичным образом по состоянию на 8 июня 2020 года федеральное правительство утвердило объявления о бедствиях во всех 50 штатах, округе Колумбия и четырёх территориях в соответствии с законом Стаффорда³⁷¹. Этот шаг активировал чрезвычайные полномочия Федерального агентства по управлению чрезвычайными ситуациями по предоставлению помощи и средств реагирования штатам³⁷².

369. К 16 марта 2020 года все штаты объявили чрезвычайное положение: штат Вашингтон сделал это первым 29 февраля, а Западная Вирджиния — последней 16 марта³⁷³. Законы, связанные с объявлением чрезвычайного положения, варьируются от штата к штату, причём некоторые из них требуют законодательного утверждения, в отношении других штаты устанавливают строгие требования к продолжительности, а в нескольких штатах чрезвычайное положение остаётся в силе до тех пор, пока оно не будет отменено иным образом по распоряжению штата.

2.1. Общие меры

Транспорт

370. На федеральном уровне были приняты следующие меры:

- запрет на въезд иностранных граждан из Китая³⁷⁴;
- запрет на въезд иностранных граждан из Ирана и рекомендационное предупреждение о поездках в Италию и Южную Корею³⁷⁵;
- запрет на въезд иностранных граждан из стран ЕС, изначально за исключением Великобритании и Ирландии³⁷⁶;

³⁷⁰ White House Statements and Releases. President Donald J. Trump Approves New York Disaster Declaration. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-approves-new-york-disaster-declaration-5/>.

³⁷¹ The Federal Emergency Management Agency. COVID-19 Disaster Declarations. URL: <https://www.fema.gov/coronavirus/disaster-declarations>.

³⁷² United States. President (2017-Present: Trump). (2020). Letter from President Donald J. Trump on Emergency Determination Under the Stafford Act. 13 March 2020. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-president-donald-j-trump-emergency-determination-stafford-act/>.

³⁷³ State of Washington. Proclamation by the Governor 20-05. February 12, 2020. URL: <https://www.governor.wa.gov/sites/default/files/proclamations/20-05%20Coronavirus%20%28final%29.pdf>; State of West Virginia, Executive Department at Charleston. A Proclamation by the Governor. March 16, 2020. URL: <https://qgovernor.wv.gov/Documents/2020%20Proclamations/State-of-Emergency-March-16-2020.pdf>.

³⁷⁴ United States. President (2017-Present: Trump). (2020) Proclamation on Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus. January 31, 2020. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-immigrants-nonimmigrants-persons-pose-risk-transmitting-2019-novel-coronavirus/>.

³⁷⁵ U.S. Department of State, Bureau of Consular Affairs. South Korean Travel Advisory. URL: <https://travel.state.gov/content/travel/en/traveladvisories/traveladvisories/south-korea-travel-advisory.html>; U.S. Department of State, Bureau of Consular Affairs. Italy Travel Advisory. URL: <https://travel.state.gov/content/travel/en/traveladvisories/traveladvisories/italy-travel-advisory.html>.

³⁷⁶ Saeed S. Trump's Europe Travel Ban Explained // Politico. March 12, 2020. URL: <https://www.politico.eu/article/coronavirus-donald-trump-europe-travel-ban-explained/>.

- закрытие физических границ США с Канадой и Мексикой для поездок, не являющихся абсолютно необходимыми.

371. Отдельные штаты также ввели ограничения на въезд путешественников. На раннем этапе большинство ограничений на поездки на уровне штатов требовали от прибывающих из-за границы или из «горячих» точек США, таких как Нью-Йорк, Нью-Джерси, Коннектикут и город Новый Орлеан, где темпы распространения коронавируса были более высокими, отправляться в карантин минимум на 14 дней³⁷⁷.

372. Для всех мер установлен срок действия.

Здравоохранение

373. В области общественного здравоохранения были приняты следующие меры (список не исчерпывающий):

- усиление инфекционного контроля;
- экологическая очистка (дезинфекция) поверхностей;
- использование рекомендуемых средств индивидуальной защиты;
- оптимизация поставок средств индивидуальной защиты³⁷⁸.

Образование

374. Общенационального закрытия школ не было, однако большинство штатов распорядилось закрыть школы вскоре после объявления национальной чрезвычайной ситуации. Несколько губернаторов объявили о таком закрытии посредством пресс-конференции, в то время как некоторые штаты оставили это на усмотрение местных советов директоров школ и учебных заведений.

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

Производственный сектор

375. 18 марта 2020 года Министерство внутренней безопасности США выпустило первоначальное руководство для ключевых работников критической инфраструктуры. Этот документ был призван дать рекомендации государственным и местным органам власти, а также частному сектору по определению того, кого следует считать ключевыми работниками критической инфраструктуры, с тем чтобы эти работники могли продолжать свою работу и выполнять свои основные функции, несмотря на закрытия, ограничения и требования социального дистанцирования³⁷⁹. «Критическая инфраструктура» определяется как включающая любые «системы и активы, будь то физические или виртуальные,

³⁷⁷ State of Florida, Office of the Governor. Executive Order Number 20-82(1)(A). March 24, 2020. URL: https://www.flgov.com/wp-content/uploads/orders/2020/EO_20-82.pdf.

³⁷⁸ Centres for Disease, Control and Prevention. Strategies for Optimizing the Supply of PPE during Shortages. URL: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/hcp/ppe-strategy/strategies-optimize-ppe-shortages.html>.

³⁷⁹ The Cybersecurity and Infrastructure Security Agency. Identifying Critical Infrastructure During COVID-19. March 18, 2020. URL: <https://www.cisa.gov/identifying-critical-infrastructure-during-covid-19>.

настолько жизненно важные для США, что неспособность или разрушение таких систем и активов окажет разрушительное воздействие на безопасность, национальную экономическую безопасность, национальное здравоохранение или любое сочетание этих областей»³⁸⁰. Несколько штатов прямо приняли эти руководящие принципы для рабочих и промышленных предприятий своего штата.

376. Большинство ограничительных мер во время пандемии COVID-19 было принято на уровне штатов, а не на федеральном уровне, и варьируется от штата к штату. Государственные исполнительные приказы включали закрытие предприятий, не относящихся к критической инфраструктуре, в частности, предприятий розничной торговли.

Непроизводственный сектор

377. Как и в производственном секторе, большинство конкретных ограничительных мер было принято на государственном уровне и отличалось в разных штатах. Несколько штатов попытались уменьшить нагрузку на отрасль здравоохранения и высвободить запасы средств индивидуальной защиты, потребовав отсрочки проведения плановых медицинских процедур.

378. Рестораны были закрыты для посещения, хотя большинству из них было разрешено работать навынос или на доставку. Различные штаты часто закрывали другие предприятия, не относящиеся к критической инфраструктуре, в том числе предприятия розничной торговли, предприятия, оказывающие развлекательные или личные услуги. В конечном итоге этим предприятиям было со временем разрешено вновь открыться при условии соблюдения мер социального дистанцирования и требований к пропускной способности, которые варьировались от региона к региону в пределах штата.

379. Были также введены строгие меры социального дистанцирования, включая требования о ношении масок.

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

380. На федеральном уровне 16 марта 2020 года президент принял Руководящие принципы социального дистанцирования, опираясь на руководящие принципы, изданные Центрами по контролю и профилактике заболеваний, ограничив собрания численностью более 10 человек, запретив приём пищи в барах и ресторанах и ограничив поездки без абсолютной необходимости³⁸¹.

381. Помимо этих федеральных руководящих принципов, конкретные ограничительные меры социального дистанцирования были первоначально введены на уровне штатов и на местном уровне и сильно различались в зависимости от юрисдикции:

- по данным Центров по контролю и профилактике заболеваний, 6 апреля 2020 года стало первой пиковой датой для новых случаев заболевания COVID-19 в США³⁸². К этой дате 39 штатов издали приказы о необходимости оставаться дома с некоторыми исключениями, которые варьировались в зависимости от штата и были обусловлены необходимостью

³⁸⁰ USA Patriot Act of 2001 (Pub. L. 107-56), 42 U.S.C. § 5195c(e).

³⁸¹ White House. 15 Days to Slow the Spread. March 16, 2020. URL: <https://www.whitehouse.gov/articles/15-days-slow-spread/>.

³⁸² Cases in the U.S. Centers for Disease Control and Prevention. URL: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/cases-in-us.html>.

получать доступ к основным услугам, заниматься спортом на открытом воздухе и заботиться о членах семьи,³⁸³;

- запреты на собрания, ограничения на публичные мероприятия. Например, 6 апреля 2020 года 29 штатов ограничили собрания людей, причём большинство из них запретили собрания численностью более чем 10 человек³⁸⁴;
- ношение масок стало обязательным в общественных местах, во время поездок на общественном транспорте или во время совершения покупок.

382. Большинство этих мер принималось на уровне штатов и варьировалось как по времени, так и по содержанию.

383. Ограничительные меры, принимаемые как на уровне штатов, так и на местном уровне, сталкиваются с несогласием с ними со стороны общественности, в том числе посредством подачи судебных исков о посягательстве на личную свободу и предпринимательскую деятельность. Например, в штате Мичиган вооружённые протестующие выступили против продления губернатором приказа о пребывании дома у здания Капитолия Мичигана ещё в конце апреля 2020 года³⁸⁵. В нескольких штатах прошли напряжённые протесты против приказов о пребывании дома или, как многие считали, медленного процесса возобновления коммерческой деятельности, усугубляющего и без того тяжёлые экономические последствия закрытия бизнеса, связанного с COVID-19, особенно после того, как в таких штатах, как Джорджия, Оклахома и Южная Каролина, коммерческая деятельность возобновилась. Кроме того, были затруднения, связанные с общегосударственными мерами по борьбе с COVID-19. Например, группа жителей Мичигана пыталась оспорить ограничения на поездки внутри страны. Однако мичиганский суд отказался отменить ограничения, сочтя их разумными мерами в условиях кризиса общественного здравоохранения³⁸⁶. Таким же образом оспаривались приказы штатов о пребывании дома, которые не содержат исключения для посещения религиозных служб, в том числе в Верховном суде США. Верховный суд отклонил просьбу калифорнийской церкви снять ограничение штата на личные богослужения, основываясь на чрезвычайной ситуации и праве штата вводить такие ограничения в соответствии с Конституцией³⁸⁷.

384. Есть и случаи успешного обжалования принятых мер. Ярким примером является ситуация в штате Висконсин, где члены законодательного органа штата оспорили полномочия руководителей штата продлевать приказ о пребывании дома и 13 мая 2020 года Верховный суд штата Висконсин

³⁸³ Center for Public Health Law Research at the Temple University Beasley School of Law. COVID-19: State Emergency Declarations & Mitigation Policies. The Policy Surveillance Program, A LawAtlas Project. URL: <https://lawatlas.org/datasets/covid-19-emergency-declarations>; Boston University School of Public Health. Tracking COVID-19 Policies. April 1, 2020. URL: <https://www.bu.edu/sph/2020/04/01/tracking-covid-19-policies/>.

³⁸⁴ Center for Public Health Law Research at the Temple University Beasley School of Law. URL: <https://lawatlas.org/datasets/covid-19-emergency-declarations>; Boston University School of Public Health. URL: <https://www.bu.edu/sph/2020/04/01/tracking-covid-19-policies/>.

³⁸⁵ Karson K. Michigan Gov. Whitmer: Protests 'undermine' state's response to COVID-19 crisis. ABC News. URL: <https://abcnews.go.com/Politics/michigan-gov-whitmer-protests-undermine-states-response-covid/story?id=70645516>.

³⁸⁶ Sobel L. & Musumeci M. Litigation challenging mandatory stay at home and other social distancing measures, Kaiser Family Foundation. URL: <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/litigation-challenging-mandatory-stay-at-home-and-other-social-distancing-measures/>.

³⁸⁷ Ibid.

проголосовал за отмену этого приказа³⁸⁸. Хотя вынесение некоторых судебных решений было ускорено во время чрезвычайной ситуации, судебная система США, как правило, представляет собой медленный процесс, который ещё более замедлился ввиду закрытия некоторых судебных служб в условиях пандемии, поэтому результаты рассмотрения других жалоб будет возможно узнать только через некоторое время³⁸⁹. Наконец, имели место конфликты между местными мэрами и губернаторами штатов, особенно связанные с выполнением требований о ношении масок в общественных местах. Например, губернатор Джорджии попытался заблокировать решение мэра Атланты о введении требования о ношении масок в общественных местах, подав 16 июля 2020 года иск, оспаривающий соответствующее постановление мэра, учитывая, что до этого губернатор издал исполнительный указ по всему штату, запрещающий муниципалитетам вводить требования о ношении масок³⁹⁰.

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов

Производственный сектор

385. 18 марта 2020 года президент США издал указ о введении чрезвычайных полномочий в соответствии с Законом об оборонном производстве, однако федеральное правительство не сразу приступило к исполнению предоставленных полномочий³⁹¹. Раздел 101 Закона об оборонном производстве позволяет президенту требовать от частных компаний отдавать приоритет государственным контрактам перед любыми другими контрактами в целях обеспечения национальной обороны³⁹². Согласно указу, президент поручил Министру здравоохранения и социальных служб использовать полномочия, установленные в Законе об оборонном производстве, для оказания помощи системе здравоохранения, которой необходимо резкое увеличение мощностей с целью должного реагирования на вспышку болезни путём обеспечения производства и распределения аппаратов искусственной вентиляции лёгких и средств индивидуальной защиты³⁹³.

386. 28 апреля 2020 года президент издал ещё один указ, вновь сославшись на Закон об оборонном производстве, которым поручил Министру сельского хозяйства обеспечить, чтобы все предприятия, перерабатывающие мясо и птицу, продолжали работать, несмотря на несколько вспышек COVID-19

³⁸⁸ Jimenez O. & LeBlanc P. Wisconsin Supreme Court strikes down state's stay-at-home-order, CNN. URL: <https://www.cnn.com/2020/05/13/politics/wisconsin-supreme-court-strikes-down-stay-at-home-order/index.html>.

³⁸⁹ Pandemic disrupts justice system, courts, American Bar Association. URL: <https://www.americanbar.org/news/abanews/aba-news-archives/2020/03/coronavirus-affecting-justice-system/>.

³⁹⁰ Carlisle M. Georgia Gov. Brian Kemp Sued to Block Atlanta's Face Mask Ordinance. Here's What to Know, Time. URL: <https://time.com/5868613/georgia-governor-brian-kemp-face-mask-atlanta-keisha-lance-bottoms/>.

³⁹¹ Executive Order on Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of COVID 19. March 18, 2020. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/23/2020-06161/prioritizing-and-allocating-health-and-medical-resources-to-respond-to-the-spread-of-covid-19>.

³⁹² Ibid; NCSL: National Conference of State Legislatures. President Trump Declares State of Emergency for COVID-19. March 25, 2020. URL: <https://www.ncsl.org/ncsl-in-dc/publications-and-resources/president-trump-declares-state-of-emergency-for-covid-19.aspx>.

³⁹³ Executive Order on Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of COVID-19. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/23/2020-06161/prioritizing-and-allocating-health-and-medical-resources-to-respond-to-the-spread-of-covid-19>; NCSL: National Conference of State Legislatures. URL: <https://www.ncsl.org/ncsl-in-dc/publications-and-resources/president-trump-declares-state-of-emergency-for-covid-19.aspx>.

среди рабочих мясоперерабатывающих заводов³⁹⁴.

387. 19 мая 2020 года президент издал указ, предписывающий федеральным органам власти устранить нормативные барьеры для экономической деятельности³⁹⁵. Цель приказа состояла в том, чтобы скорректировать нормативные требования, либо расширяя соглашения, либо используя правоприменительную деятельность для содействия созданию рабочих мест и экономическому росту в различных отраслях промышленности.

Непроизводственный сектор

388. Конгресс принял Закон о дополнительных ассигнованиях для обеспечения готовности к коронавирусу и реагирования на него (H.R. 6074, Pub.L. 116–123)³⁹⁶, предусматривающий дополнительные ассигнования в размере 8.3 млрд долларов США на борьбу со вспышкой COVID-19 в США. Закон предусматривает чрезвычайное финансирование исследований и разработок вакцин и лечения, финансирование общественного здравоохранения для поддержки мер реагирования государственных и местных учреждений, обеспечения медикаментами для наращивания потенциала, кредитования малого бизнеса, оказания финансовой помощи в борьбе с пандемией COVID-19 на глобальном уровне³⁹⁷.

389. В дополнение к вышесказанному был принят пакет помощи, предусматривающий финансирование тестирования на наличие в организме коронавируса, помощь поставщикам медицинских услуг и второй этап финансирования малого бизнеса посредством программы кредитования с целью обеспечения заработной платы через Администрацию малого бизнеса³⁹⁸. В то время как заявки на финансирование малого бизнеса обычно исключают иностранные предприятия, в этой конкретной ситуации дочерняя компания иностранного предприятия, находящаяся в США, имела право претендовать на него. Ассоциация малого бизнеса также предоставляет экспортные кредиты малому бизнесу, чтобы помочь найти новую клиентскую базу за рубежом и компенсировать убытки, понесённые вследствие пандемии COVID-19³⁹⁹.

2.5. Меры поддержки населения

390. Акт о реагировании на коронавирус «Главное — семьи» (H.R. 6201, Pub. L. 116–127) был принят в виде закона⁴⁰⁰. Этот акт направлен на поддержку населения путём предоставления бесплатного

³⁹⁴ United States. President. (2020) Executive Order on Delegating Authority Under the DPA with Respect to Food Supply Chain Resources During the National Emergency Caused by the Outbreak of COVID-19. April 28, 2020. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/05/01/2020-09536/delegating-authority-under-the-defense-production-act-with-respect-to-food-supply-chain-resources>.

³⁹⁵ United States. President. (2020) Executive Order on Regulatory Relief to Support Economic Recovery. May 19, 2020. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/05/22/2020-11301/regulatory-relief-to-support-economic-recovery>.

³⁹⁶ H.R. 6074, Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act, 2020, 116th Congress, Pub. L. 116–123. March 6, 2020.

³⁹⁷ Ibid.

³⁹⁸ Fabian J. Trump Signs \$484 Billion Package to Rescue Small Businesses // Bloomberg. April 24, 2020. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-24/trump-signs-484-billion-virus-rescue-package>.

³⁹⁹ U.S. Small Business Administration. Coronavirus (COVID-19): Small Business Guidance & Loan Resources. URL: <https://www.sba.gov/page/coronavirus-covid-19-small-business-guidance-loan-resources>.

⁴⁰⁰ U.S. Department of Labor, Wage and Hour Division. Families First Coronavirus Response Act: Employee Paid Leave Rights. URL: <https://www.dol.gov/agencies/whd/pandemic/ffcra-employee-paid-leave>.

тестирования на коронавирус, предоставления расширенных семейных отпусков по болезни и оплачиваемых больничных для работников, а также расширенных пособий по безработице⁴⁰¹. В частности, этот закон временно расширил действие закона о семейном отпуске по болезни, включив в его охват отпуск для сотрудника, который не может работать, в том числе удалённо, поскольку должен заботиться о ребёнке в возрасте до 18 лет, если школа или детский сад закрыты ввиду пандемии COVID-19⁴⁰².

391. В дополнение к этому был принят Акт о помощи, содействии и экономической безопасности ввиду коронавируса (H.R. 748, Pub. L. 116–136)⁴⁰³. Этот акт о помощи во время пандемии с фондом в размере 2 трлн долларов США предусматривал прямые выплаты имеющим на это право американцам⁴⁰⁴.

392. Центры США по контролю и профилактике заболеваний предоставляют штатам рекомендации по наращиванию их способности отслеживать контакты населения, в частности, с помощью цифровых инструментов, таких как приложения⁴⁰⁵. Штаты различаются в своих подходах к отслеживанию контактов, причём некоторые департаменты здравоохранения штатов пытаются реализовать программы собственными силами, в то время как другие штаты сотрудничают с частными компаниями⁴⁰⁶.

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² Ibid.

⁴⁰³ U.S. Department of the Treasury. The CARES Act Works for All Americans. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/cares>; ABA: American Bar Association. The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act. May 18, 2020. URL: https://www.americanbar.org/advocacy/governmental_legislative_work/publications/washingtonletter/march-washington-letter-2020/cares-act-032020.

⁴⁰⁴ Ibid.

⁴⁰⁵ Contract Tracing Resources, Centers for Disease Control and Prevention. URL: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/php/open-america/contact-tracing-resources.html>.

⁴⁰⁶ National Academy for State Health Policy. State approaches to contract tracing during the COVID-19 pandemic. URL: <https://www.nashp.org/state-approaches-to-contact-tracing-covid-19/#tab-id-1>.

VIII. Китай

Краткий обзор реагирования на пандемию COVID-19

393. В Китае нет специального закона, который бы регулировал чрезвычайное положение. Вместо этого существует нормативно-правовая база в сфере общественного здравоохранения, связанная с реагированием на чрезвычайные ситуации, которая состоит в основном из Конституции КНР, Закона о реагировании на чрезвычайные ситуации, Закона о профилактике и лечении инфекционных заболеваний, Положения о реагировании на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения и правительственных планов реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения.

394. Эти механизмы существуют в многоуровневой правительственной структуре. Провинция Хубэй и провинция Хэйлунцзян представляют собой два примера деятельности на местном уровне. В целом национальные и местные планы реагирования на чрезвычайные ситуации находятся в центре системы.

395. Что касается конкретных правительственных мер, то были приняты ограничительные меры и широкий спектр вспомогательных мер для производственного и непроизводственного секторов и населения.

1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации

Обзор государственного устройства

396. Государственный аппарат материкового Китая, организованный по принципу демократического централизма под руководством коммунистической партии Китая, функционирует главным образом через пять ветвей власти: законодательные органы (народные собрания), административные органы (народные правительства), судебные органы (народные суды), прокуратура (народные прокуратуры) и надзорные органы (надзорные комиссии)⁴⁰⁷. По вертикали формальная административная система обычно характеризуется пятиуровневой иерархией, состоящей из центрального правительства (Государственный совет), правительств провинций (провинции, автономные районы и муниципалитеты с централизованным управлением), правительств префектур (автономные префектуры, префектуры, города и лиги префектур), правительств уездов (уезды, автономные уезды, города уездного уровня, районы и т. д.) и правительств городов (города, подрайоны, районные государственные учреждения и т. д.)⁴⁰⁸. Ниже формальной пятиуровневой структуры находятся массовые организации самоуправления, в основном включающие комитеты жителей городских районов и сельские комитеты в сельских районах⁴⁰⁹.

397. Правительства на уровне округов или выше имеют общие полномочия по ведению дел в пределах своих территориальных районов, что достигается главным образом путём выполнения постановлений законодательных органов соответствующих уровней, реализации указаний вышестоящих правительств, а также внутренней координации работы входящих в их состав

⁴⁰⁷ Конституция КНР. Статья 3. URL: http://www.gov.cn/quoqing/2018-03/22/content_5276318.htm.

⁴⁰⁸ Там же. Статья 107.

⁴⁰⁹ Там же. Статья 111.

департаментов. Каждое правительственное ведомство находится как под руководством правительства на том же уровне, так и под руководством соответствующих правительственных ведомств на более высоких уровнях⁴¹⁰.

398. Полномочия по принятию законов и политик распределяются между законодательными органами, правительствами и соответствующими правительственными ведомствами на различных уровнях⁴¹¹, и все нормативные акты можно условно разделить на несколько категорий. Помимо Конституции КНР, на вершине нормативной пирамиды находятся национальные законы, принятые Всекитайским собранием народных представителей и его Постоянным комитетом, которые являются высшими законодательными органами Китая. Административные постановления, принятые Государственным советом, которые дополняют или имплементируют законы, являются лишь вторичными по отношению к законам и могут отменять любые другие акты, противоречащие им. На центральном уровне департаменты при Государственном Совете имеют полномочия формулировать ведомственные правила, которые используются местными департаментами в качестве руководства к действию. Их нормативное действие примерно сопоставимо с местными правилами, принятыми местными народными съездами, и административными правилами, разработанными местными органами власти. Другие различные нормативные акты административных органов обычно называются нормативными документами, которые имеют очень низкий нормативный статус, но играют важную роль в повседневном управлении.

1.1. Конституционная основа

399. Конституция КНР (с поправками от 2018 года) содержит полномочия по принятию решения и объявлению чрезвычайного положения, однако она не даёт никакого прямого определения понятия «чрезвычайное положение» и не содержит никаких временных ограничений действия чрезвычайного положения⁴¹². Решение о введении чрезвычайного положения во всей стране или в провинциальном административном районе принимает Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей, а председатель КНР в исполнение этого решения объявляет чрезвычайное положение. Полномочиями по принятию решения о введении чрезвычайного положения в любой части провинциального административного района обладает Государственный совет.

1.2. Нормативно-правовая база до пандемии COVID-19

400. Закон о чрезвычайном реагировании был принят в 2007 году⁴¹³ в целях предотвращения и сокращения случаев чрезвычайных происшествий, контроля, смягчения и ликвидации серьёзного социального ущерба, причинённого чрезвычайными происшествиями, стандартизации деятельности по чрезвычайному реагированию, защиты жизни и имущества людей, поддержания национальной и

⁴¹⁰ Закон КНР об организации собраний местных жителей на всех уровнях и органов местного самоуправления на всех уровнях (поправка 2015 года). Статьи 8, 55, 59. URL: http://www.gov.cn/zhengqce/2015-08/30/content_2922358.htm.

⁴¹¹ См. Legislation Law of the PRC (2015 Amendment). URL: http://www.npc.gov.cn/zqrdw/npc/dbdhhy/12_3/2015-03/18/content_1930713.htm.

⁴¹² Термин «чрезвычайное положение» упоминается в Конституции КНР только в трёх местах: в статье 67 (о функциях и полномочиях Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей), статье 80 (о функциях и полномочиях Председателя КНР) и статье 89 (о функциях и полномочиях Государственного Совета) соответственно.

⁴¹³ Закон КНР о чрезвычайном реагировании 2007 года. URL: http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content_732593.htm.

общественной безопасности, охраны окружающей среды и социального порядка⁴¹⁴. Закон охватывает все этапы реагирования на чрезвычайные происшествия, включая предотвращение и обеспечение готовности, наблюдение и предупреждение, операции реагирования и спасения, восстановление и реконструкцию инфраструктуры после чрезвычайных ситуаций⁴¹⁵.

401. Термин «чрезвычайное происшествие» включает стихийные бедствия, катастрофы, несчастные случаи в области общественного здравоохранения и инциденты в области общественной безопасности, которые происходят внезапно и причиняют или потенциально могут причинить серьёзный социальный ущерб и которые требуют принятия соответствующих мер по их ликвидации⁴¹⁶. По таким факторам, как степень социального ущерба и масштабы последствий, стихийные бедствия, катастрофы и инциденты, связанные со здоровьем населения, распределяются по четырём уровням: особо серьёзные, серьёзные, крупные и обычные. Конкретные нормативы оценки чрезвычайных происшествий устанавливаются Государственным советом или назначенными им ведомствами.

402. Исходя из масштабов воздействия, правительства на уровне округов несут ответственность за реагирование на чрезвычайное происшествие в пределах своих административных районов. В целом, правительства на различных уровнях имеют очень схожие полномочия в соответствии с указанным законом. Что касается готовности к чрезвычайным ситуациям, то статья 17 Закона о чрезвычайном реагировании предусматривает, что Государственный совет и местные органы власти на уровне округов или выше создают и укрепляют систему планов реагирования на чрезвычайные ситуации. После того, как происходит стихийное бедствие, авария или инцидент в области общественного здравоохранения, правительства могут принять несколько мер реагирования в соответствии с планами реагирования на чрезвычайные ситуации.

403. В законе нет конкретного ограничения срока действия таких чрезвычайных мер. Однако выбранные меры реагирования должны соответствовать характеру, степени и размерам социального ущерба, причинённого чрезвычайным происшествием, а при возможности выбора между несколькими мерами выбираются те, которые способствуют максимальной защите прав и интересов граждан, юридических лиц и других организаций⁴¹⁷.

404. В процедурном плане правительства обязаны предавать гласности свои решения и распоряжения, принятые в ответ на чрезвычайные происшествия. Они представляют свои решения или распоряжения постоянным комитетам народных собраний того же уровня для архивных целей, а также докладывают о своей работе постоянным комитетам после урегулирования чрезвычайных ситуаций⁴¹⁸.

405. Следует также отметить, что, если чрезвычайное происшествие, которое относится к категории «особо серьёзных», представляет серьёзную угрозу жизни или имуществу людей, национальной, общественной, экологической безопасности или общественному порядку, и его серьёзный социальный ущерб невозможно устранить, эффективно контролировать или смягчить путём принятия мер реагирования на чрезвычайные ситуации, Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей или Государственный совет могут принять решение о введении чрезвычайного положения в соответствии с Конституцией КНР и другими соответствующими

⁴¹⁴ Там же. Статья 1.

⁴¹⁵ Там же. Статья 2.

⁴¹⁶ Там же. Статья 3.

⁴¹⁷ Там же. Статья 11.

⁴¹⁸ Там же. Статья 16.

законами⁴¹⁹.

406. Закон о профилактике и лечении инфекционных заболеваний был впервые принят в 1989 году⁴²⁰, в 2004⁴²¹ и 2013⁴²² годах в него были внесены поправки. Этот закон содержит положения, касающиеся профилактики инфекционных заболеваний, представления и публикации информации, контроля за эпидемической ситуацией, медицинской помощи, надзора, контроля, гарантий и юридической ответственности. Закон подразделяет инфекционные заболевания на классы А, В, С в соответствии с их нисходящей серьёзностью, на основании которых устанавливаются меры реагирования⁴²³.

407. В целом департамент здравоохранения при Государственном совете (который в настоящее время называется Национальной комиссией здравоохранения) обладает полномочиями в сфере профилактики и лечения инфекционных заболеваний, осуществляя надзор и контроль за распространением таких заболеваний по всей стране. Местные административные департаменты здравоохранения осуществляют аналогичные полномочия в административных районах⁴²⁴. Что касается контроля за эпидемиологической ситуацией, то правительства уполномочены принимать три категории мер, включая изоляцию, срочные меры и объявление зон эпидемии⁴²⁵.

408. Если в каком-либо месте произошёл случай заражения человека болезнью класса А, то местные органы власти на уровне округа или выше могут осуществлять меры по изоляции и в то же время обязаны отчитываться перед правительствами на следующем, более высоком уровне. Если вспышки инфекционных заболеваний требуют более жёстких мер, то местные органы власти могут сообщить об этом и получить одобрение правительства более высокого уровня на принятие срочных мер. При более серьёзных вспышках инфекционных заболеваний класса А или В правительства могут объявить определённый район зоной эпидемии, с тем чтобы можно было не только принять срочные меры, но и ввести санитарный карантин для лиц, товаров, материалов и транспортных средств, въезжающих или выезжающих из него. Местные органы власти на уровне округов или выше могут объявлять часть или всю свою административную область зоной эпидемии, но в отношении национальных или межобластных зон эпидемии такое право принадлежит только Государственному совету. При необходимости правительства провинций могут принять решение о блокировании эпидемического очага инфекционного заболевания класса А в своих административных районах. Однако если блокада затрагивает крупный или средний город, проходит через более чем одну провинцию, прерывает движение по основной транспортной магистрали на национальном уровне или ведёт к блокаде национальных территориальных границ, то решение принимается только Государственным советом⁴²⁶.

⁴¹⁹ Там же. Статья 69.

⁴²⁰ Вслед за этим законом было принято ведомственное постановление, изданное Министерством здравоохранения в 1991 году. См. Министерство здравоохранения. Внедрение методов профилактики и лечения инфекционных заболеваний. URL: http://www.gov.cn/flfg/2005-08/06/content_21031.htm.

⁴²¹ Положение о профилактике и лечении инфекционных заболеваний 2004 года. URL: http://www.gov.cn/qongbao/content/2004/content_62975.htm.

⁴²² Положение о профилактике и лечении инфекционных заболеваний 2013 года. URL: http://www.npc.gov.cn/wxzl/qongbao/2013-10/22/content_1811005.htm.

⁴²³ Там же. Статья 3.

⁴²⁴ Там же. Статья 6.

⁴²⁵ Там же. Статьи 41, 42, 43.

⁴²⁶ Там же.

409. Положение о реагировании на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения 2011 года было введено в действие до принятия Закона о чрезвычайном реагировании в 2007 году⁴²⁷. Позднее, в 2011 году, в положение были внесены поправки⁴²⁸.

410. Этот акт определяет «чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения» как «внезапную вспышку серьёзного инфекционного заболевания, колониального заболевания неизвестного происхождения, значительного пищевого или профессионального отравления, которые вызвали или могут вызвать серьёзные последствия для здоровья населения в целом и другие инциденты, которые серьёзно влияют на здоровье населения»⁴²⁹.

411. В целом это положение обязывает Государственный совет и правительства провинций создавать *ad hoc* штаб-квартиры для реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения как на национальном, так и на провинциальном уровне⁴³⁰. Оно также требует, чтобы Национальный департамент здравоохранения и правительства провинций разрабатывали планы реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения⁴³¹. В случае возникновения какой-либо чрезвычайной ситуации административные департаменты здравоохранения собирают экспертов для проведения всесторонней оценки инцидентов, вынесения первоначального суждения о типе чрезвычайной ситуации и внесения предложений о том, следует ли инициировать план срочного реагирования на чрезвычайную ситуацию⁴³².

412. Полномочия по разработке планов реагирования на чрезвычайные ситуации распределяются между Государственным советом и провинциальными правительствами в соответствии с масштабом происходящих чрезвычайных ситуаций⁴³³. После разработки планов реагирования правительственные ведомства обязаны принять меры по срочному реагированию на чрезвычайные ситуации под наблюдением и руководством специально созданного штаба⁴³⁴.

413. Кроме того, в случае вновь выявленной вспышки инфекционного заболевания административный департамент здравоохранения Государственного совета своевременно объявляет, является ли оно инфекционным заболеванием в соответствии с Законом о профилактике и лечении инфекционных заболеваний, а Государственный совет принимает решение о том, следует ли отнести данное инфекционное заболевание к классу А⁴³⁵.

414. Национальный план реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного

⁴²⁷ Положение о реагировании на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения 2003 года. URL: http://www.gov.cn/zwqk/2005-05/20/content_145.htm.

⁴²⁸ Положение о реагировании на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения 2011 года. URL: http://www.gov.cn/qongbao/content/2011/content_1860801.htm.

⁴²⁹ Там же. Статья 2.

⁴³⁰ Там же. Статьи 3, 4.

⁴³¹ Там же. Статья 10.

⁴³² Там же. Статья 26.

⁴³³ Там же. Статья 27.

⁴³⁴ Там же. Статьи 28, 31.

⁴³⁵ Там же. Статья 30.

здравоохранения⁴³⁶, Национальный общий план реагирования на чрезвычайные ситуации⁴³⁷ и Национальный план реагирования на медицинские и медико-санитарные спасательные операции в чрезвычайных ситуациях⁴³⁸ являются нормативными документами, изданными Государственным советом в 2006 году. Несмотря на низкую степень регулирующего воздействия, они обеспечивают практическое руководство для координации работы различных государственных органов.

415. Особый интерес представляет Национальный план реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, который был разработан в соответствии с Положением о чрезвычайном реагировании в области общественного здравоохранения 2003 года. Повторяя систему, установленную Национальным общим планом реагирования на чрезвычайные ситуации, Национальный план реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения классифицирует чрезвычайные происшествия в указанной области на четыре уровня в соответствии с их характером: особо серьёзные (уровень I), серьёзные (уровень II), крупные (уровень III) и обычные (уровень IV)⁴³⁹. Этот план предусматривает перечень «особо серьёзных» чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения⁴⁴⁰, и Департамент здравоохранения при Государственном совете имеет право дополнить этот список. Государственный совет, Департамент здравоохранения и другие центральные ведомства организуют работу по ликвидации особо серьёзных чрезвычайных ситуаций. В случае чрезвычайных ситуаций более низкого уровня местные органы власти должны предупреждать и реагировать на них, также они могут корректировать уровень чрезвычайной ситуации по мере изменения обстоятельств. План, как правило, предписывает соответствующие обязанности правительств на различных уровнях, административных департаментов здравоохранения, медицинских учреждений, организаций по профилактике заболеваний и борьбе с ними, надзорных учреждений общественного здравоохранения, санитарных учреждений и т. д.⁴⁴¹ Например, правительства различных уровней наделены полномочиями по мобилизации местных материальных ресурсов, определению зон контроля, принятию ограничительных и контрольных мер, регулированию перемещения населения, осуществлению транспортных карантинных мер и т. д. Административные департаменты здравоохранения имеют право организовывать медицинское расследование, оценивать и предлагать степень реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, разрабатывать технические стандарты и т. д.

⁴³⁶ Национальный план реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения. URL: http://www.gov.cn/yjgl/2006-02/26/content_211654.htm.

⁴³⁷ Национальный общий план реагирования на чрезвычайные ситуации. URL: http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/content_21048.htm.

⁴³⁸ Национальный план реагирования на медицинские и медико-санитарные спасательные операции в чрезвычайных ситуациях. URL: <http://www.chinanews.com/news/2006/2006-02-28/8/696425.shtml>.

⁴³⁹ Национальный план реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения. Пункт 1.3.

⁴⁴⁰ На данный момент в списках значатся шесть типов чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения, включая распространение инфекционной атипичной пневмонии или инфицирование человека высокопатогенным птичьим гриппом, распространение неизвестного заболевания, которое распространилось в нескольких провинциях, распространение лёгочной чумы или лёгочной сибирской язвы в средних или крупных городах и др.

⁴⁴¹ Национальный план реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения. Пункт 4.2.

Субнациональная (местная) нормативная база по чрезвычайным ситуациям в области общественного здравоохранения

416. Местные инструкции, государственные правила или нормативные документы, касающиеся чрезвычайных ситуаций, обычно формулируются для применения на местном уровне. Для целей настоящей Аналитической справки были выбраны два населённых пункта, включая провинцию Хубэй и её столицу Ухань, а также провинцию Хэйлунцзян и её столицу Харбин.

Провинция Хубэй

417. В соответствии с Положением о реагировании на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения⁴⁴² и тремя национальными планами реагирования на чрезвычайные ситуации правительство провинции Хубэй разработало свой провинциальный общий план реагирования на чрезвычайные ситуации и провинциальный план реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения в 2006 году⁴⁴³. В последний в 2011 году были внесены поправки. В 2014 году, повторив положения Закона о чрезвычайном реагировании 2007 года, правительство провинции издало административную инструкцию под названием «Методы реагирования на чрезвычайные ситуации провинции Хубэй»⁴⁴⁴.

418. По сравнению с национальными нормативными актами провинциальные нормативные акты, имея очень схожую структуру, содержат более подробные практические указания. Это особенно наглядно иллюстрирует план реагирования провинции Хубэй на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения.

419. В провинциальном плане принята четырёхуровневая система оценки чрезвычайных ситуаций, а стандарты для чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения определены с такой степенью точности, что департамент общественного здравоохранения может определить, будет ли грипп, заразивший 30 учащихся в течение одной недели в одной и той же школе, считаться чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения. План также определяет детальные координационные обязанности провинциального департамента здравоохранения в ответ на чрезвычайные ситуации различного уровня и, как правило, уполномочивает муниципальные и сельские органы власти принимать ограничительные меры, такие как разграничение зон контроля, контроль за перемещением населения, введение санитарного карантина для транспорта, запрет на работу и т. д. В целом этот провинциальный план послужил важной основой для действий местных департаментов здравоохранения на уровне провинций или ниже.

420. На уровне префектур, помимо имплементации подзаконных актов по национальному общему плану реагирования на чрезвычайные ситуации и Закону о чрезвычайном реагировании, правительство Уханя разработало местные административные правила и нормативные документы для

⁴⁴² Общий план реагирования на чрезвычайные ситуации в провинции Хубэй. URL: http://www.gov.cn/yjql/2006-05/31/content_296612.htm.

⁴⁴³ План реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения. URL: http://www.gov.cn/zhuanti/2006-05/31/content_2616056.htm.

⁴⁴⁴ Методы реагирования на чрезвычайные ситуации провинции Хубэй. Приказ 367 Народного правительства провинции Хубэй. URL: http://www.hubei.gov.cn/govfile/ezl/201401/t20140121_1031934.shtml. В него будут внесены изменения, а также изданы новые Меры управления материальным резервом скорой медицинской помощи для повышения эффективности и прозрачности подготовки и управления медицинскими резервами в чрезвычайных ситуациях. См. Главное управление Народного правительства провинции Хубэй. Законодательный план Народного правительства провинции 2020 года. URL: http://www.hubei.gov.cn/zfwj/ezbf/202005/t20200526_2296443.shtml.

создания муниципальной системы реагирования на чрезвычайные ситуации. В 2005 году правительство издало Уханьские муниципальные меры по реагированию на особо серьёзные или крупные чрезвычайные ситуации (пробные)⁴⁴⁵, в центре которых находится административная норма, предписывающая обязанность по оперативному обнародованию информации о чрезвычайных ситуациях. В 2008 году правительство дополнительно издало Уханьские муниципальные меры по оповещению и реагированию на чрезвычайные ситуации. Информация, реклама и коммуникации (пробные)⁴⁴⁶. Только в 2013 году правительство приняло свой Уханьский муниципальный общий план реагирования на чрезвычайные ситуации⁴⁴⁷, а в 2014 году был издан Уханьский муниципальный план реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения⁴⁴⁸.

421. Некоторые изменения, внесённые в существующие локальные акты, действуют до сих пор. Однако 29 января 2020 года Уханьским штабом по профилактике и борьбе с новой коронавирусной пневмонией было издано новое постановление местного правительства под названием «Уханьские муниципальные временные меры по профилактике и борьбе с новой коронавирусной пневмонией»⁴⁴⁹. Этот нормативный документ не расширил существующие полномочия правительства в соответствии с национальными нормативными актами, а скорее закрепил конкретные меры, которые муниципальное правительство может принять по борьбе с COVID-19. В этом документе не установлена дата истечения срока его действия, которая зависит от эпидемиологической ситуации.

Провинция Хэйлунцзян

422. В 2008 году правительство провинции Хэйлунцзян приняло Общий план реагирования провинции Хэйлунцзян на чрезвычайное положение⁴⁵⁰ и Меры провинции Хэйлунцзян по управлению планами реагирования на чрезвычайные ситуации⁴⁵¹, которые оставались неизменными во время пандемии COVID-19.

423. Примечательно, что 18 февраля 2020 года Постоянный комитет народного собрания провинции Хэйлунцзян принял специальную резолюцию, направленную на усиление профилактики и борьбы с новой коронавирусной пневмонией в соответствии с законом⁴⁵². Эта резолюция уточнила и конкретизировала компетенцию государственных органов в ответ на возникающие злоупотребления на местном уровне, не имеющие правовой основы. В ней содержатся требования, согласно которым

⁴⁴⁵ Уханьские муниципальные меры по реагированию на особо серьёзные или крупные чрезвычайные ситуации (пробные). URL: http://www.wuhan.gov.cn/zwgk/xxqk/zfwj/zfgz/202003/t20200316_972963.shtml.

⁴⁴⁶ Уханьские муниципальные меры по оповещению и реагированию на чрезвычайные ситуации (пробные). URL: http://www.wuhan.gov.cn/zwgk/xxqk/zfwj/szfwj/202003/t20200316_973591.shtml.

⁴⁴⁷ Уханьский муниципальный общий план реагирования на чрезвычайные ситуации. URL: http://www.wuhan.gov.cn/zwgk/xxqk/zfwj/szfwj/202101/t20210119_1603138.shtml.

⁴⁴⁸ Уханьский муниципальный план реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения. URL: http://www.wh.gov.cn/zwgk/xxqk/zfwj/bqtwj/202003/t20200316_974442.shtml.

⁴⁴⁹ Уханьский штаб по профилактике и борьбе с новой коронавирусной пневмонией. Уханьские муниципальные временные меры по профилактике и борьбе с новой коронавирусной пневмонией. URL: http://wjw.wuhan.gov.cn/zwgk_28/zc/qfxwj/202011/t20201128_1520758.shtml.

⁴⁵⁰ Общий план реагирования провинции Хэйлунцзян на чрезвычайное положение. URL: http://www.gov.cn/qzdt/2008-08/22/content_1077160.htm.

⁴⁵¹ Меры провинции Хэйлунцзян по управлению планами реагирования на чрезвычайные ситуации. URL: <https://zwgk.hl.gov.cn/zwgk/publicInfo/detail?id=368860>.

⁴⁵² Решение Постоянного комитета народного собрания провинции Хэйлунцзян об усилении профилактики и борьбы с новой коронавирусной пневмонией в соответствии с законом. URL: <http://www.hl.gov.cn/zwfb/system/2020/02/18/010919698.shtml>.

временные чрезвычайные административные меры должны соответствовать характеру, степени и объёму социальных опасностей, которые могут быть вызваны эпидемией, и следует избегать грубых, жёстких и неоправданных мер. Также была подтверждена обязанность правительства докладывать о принятых мерах соответствующим народным собраниям и вышестоящим правительствам для целей надзора и учёта.

424. Фактически резолюции подобного рода были приняты постоянными комитетами местных законодательных органов во многих других провинциях и префектурах⁴⁵³, многие из которых прямо подтвердили полномочия местных органов власти на уровне округов, префектур или провинций принимать местные нормативные акты, издавать приказы или публично уведомлять о временных мерах реагирования на чрезвычайные ситуации⁴⁵⁴.

425. На уровне префектур к 2018 году правительство Харбина ввело в действие более 20 местных административных правил, включая Руководящие заключения о работе по реагированию на чрезвычайные ситуации, Правила представления информации о чрезвычайных ситуациях, Меры по раскрытию информации о чрезвычайных ситуациях, Рабочий процесс реагирования на чрезвычайные ситуации и управления ими, Меры по публикации предупреждающей информации о чрезвычайных ситуациях, Ротацию рабочих мест в условиях чрезвычайных ситуаций⁴⁵⁵. Оно также ввело в действие Харбинский общий план реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения и План реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения⁴⁵⁶. Эти нормативные акты не дополнялись во время вспышки COVID-19.

426. Главными основаниями для начала действий правительства во время эпидемии является ряд приказов и уведомлений, изданных Харбинским штабом по реагированию на новую коронавирусную пневмонию, в которых излагаются конкретные меры, которые должны быть приняты на различных этапах борьбы с вирусом⁴⁵⁷.

⁴⁵³ *Jian H., Yin W. Secure Rule of Law at Crucial Moments: Highlights in Local People's Congresses' Resolutions Combating Coronavirus Epidemic // Journal of China's People's Congresses. Vol. 4. 2020. P. 53–55.*

⁴⁵⁴ *Ibid.* В частности, двумя примерами являются Пекин и Цзянсу. См. Решение Постоянного комитета народного собрания Пекина о необходимости победы в битве по профилактике и борьбе со вспышкой новой коронавирусной пневмонии в соответствии с законом. URL: http://www.bjrd.gov.cn/zdqz/zyfb/jyjd/202002/t20200207_201314.html; Решение Постоянного комитета народного собрания Цзянсу по профилактике и борьбе с эпидемией новой коронавирусной пневмонии и обеспечению здоровья и безопасности граждан в соответствии с законом. URL: http://www.jsrd.gov.cn/zyfb/sjfq/202002/t20200208_520051.shtml.

⁴⁵⁵ Муниципальное правительство Харбина. Харбинский план строительства системы реагирования на чрезвычайные ситуации в течение «тринадцатой пятилетки». URL: http://www.harbin.gov.cn/art/2018/3/7/art_4978_401173.html.

⁴⁵⁶ Харбинский общий план реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения и План реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения. URL: http://www.harbin.gov.cn/art/2016/11/16/art_13791_2087.html.

⁴⁵⁷ Например, Уведомлением № 8 от 4 февраля 2020 года были введены несколько ограничительных мер в отношении передвижения населения и сбора информации в нескольких районах Харбина, окончание срока действия которых было установлено в зависимости от эпидемиологической ситуации; Уведомлением № 16 от 17 февраля 2020 года была приостановлена работа всех частных клиник Харбина. См. Уведомление № 8 Харбинского штаба по реагированию на новую коронавирусную пневмонию. URL: http://www.harbin.gov.cn/art/2020/2/4/art_209_870818.html; Уведомление № 16 Харбинского штаба по реагированию на новую коронавирусную пневмонию. URL: <http://www.hlj.gov.cn/zwfb/system/2020/02/17/010919596.shtml>.

1.3. Нормативно-правовое регулирование во время пандемии COVID-19

427. В связи с пандемией COVID-19 не было принято новых законов и иных нормативных актов, и власти руководствовались законами и нормативными актами, принятыми до пандемии.

2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19

2.1. Общие меры

428. Первым значительным шагом стала блокада Уханя в целях предотвращения оттока заболевших в другие части страны и фокусирования на лечении больных. 23 января 2020 года Уханьский Муниципальный штаб по профилактике и борьбе с новой коронавирусной пневмонией, созданный 20 января 2020 года и находящийся в центре местного эпидемиологического контроля, опубликовал публичное уведомление о введении в городе локдауна⁴⁵⁸.

429. В соответствии со статьёй 43 Закона о профилактике и лечении инфекционных заболеваний, когда обнаружено инфекционное заболевание класса А или В, решение о блокаде крупного города может быть принято только Государственным советом после объявления города зоной эпидемии. По всей видимости, Ухань *de facto* считается зоной эпидемии, хотя Государственный совет официально об этом не объявлял.

Транспорт

430. Управление движением осуществлялось по всей административной системе. 24 января 2020 года Совместный механизм профилактики и борьбы с новой коронавирусной пневмонией Государственного совета опубликовал уведомление об усилении общественной профилактики и борьбы со вспышкой коронавирусной пневмонии⁴⁵⁹.

431. В дополнение к вышесказанному были приняты санитарно-карантинные меры. В частности, международные пассажиры по прибытии должны были быть помещены в 14-дневный карантин в специально отведённые места для медицинского наблюдения за свой счёт, а с 1 апреля 2020 года все пассажиры должны были пройти тест, направленный на выявление нуклеиновых кислот вирусов. Указанные меры предписаны статьёй 17 Закона о пограничном санитарном и карантинном контроле⁴⁶⁰. Кроме того, значительно сократились международные рейсы.

Здравоохранение

432. Был введён карантин для всех, кто недавно путешествовал в Ухань. Путешественник должен был зарегистрироваться в местных медицинских учреждениях и департаменте здравоохранения страны и быть помещён в 14-дневный карантин на дому для медицинского наблюдения. Лица же с

⁴⁵⁸ Уведомление Уханьского штаба по профилактике и борьбе с новой коронавирусной пневмонией № 1. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/23/content_5471751.htm.

⁴⁵⁹ Совместный механизм профилактики и борьбы с новой коронавирусной пневмонией Государственного совета. Уведомление № 5 от 2020 года об усилении общественной профилактики и борьбы со вспышкой коронавирусной пневмонии. URL: <http://www.nhc.gov.cn/jkj/s3577/202001/dd1e502534004a8d88b6a10f329a3369.shtml>.

⁴⁶⁰ Закон КНР о пограничном санитарном и карантинном контроле 2018 года. URL: <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/2369512/index.html>.

подтверждённым заболеванием получали соответствующее лечение в специально отведённых для этой цели медицинских учреждениях.

Образование

433. Занятия в школах были приостановлены. Эта мера предусмотрена статьёй 49(4) Закона о чрезвычайном реагировании, которая устанавливает, что после возникновения стихийных бедствий, аварий или инцидентов в области общественного здравоохранения народное правительство, выполняющее единые руководящие функции, может «запретить или ограничить использование соответствующего оборудования и объектов, закрыть или ограничить использование соответствующих мест, приостановить трудовую, производственную или предпринимательскую деятельность, которые могут вызвать распространение вреда, а также принять другие защитные меры». Статья 42(2) Закона о профилактике и лечении инфекционных заболеваний также предписывает местным властям на уровне округов или выше приостановить работу, бизнес и школьные занятия, когда вспыхивает и распространяется инфекционное заболевание, при условии получения разрешения правительства следующего, более высокого, уровня.

434. Нарушение этих государственных ограничительных чрезвычайных мер может повлечь гражданскую, административную и/или уголовную ответственность. Согласно статье 50(1) Закона о наказаниях администрации общественной безопасности⁴⁶¹, невыполнение правительственных распоряжений или постановлений в чрезвычайных ситуациях может повлечь за собой штрафы и/или задержание на срок не более чем 10 дней. В соответствии со статьями 67 и 68 Закона о чрезвычайном реагировании любое юридическое или физическое лицо, нарушившее какое-либо положение данного закона, если это повлекло за собой возникновение чрезвычайного происшествия или увеличение ущерба, и причинившее ущерб телу или имуществу любого другого лица, несёт гражданскую ответственность в соответствии с законом. Если нарушение соответствующих правовых норм представляет собой уголовное преступление, то такое лицо будет подвергнуто уголовной ответственности.

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непромышленного секторов

Производственный сектор

435. Большинство предприятий пострадало от приостановки деятельности, за исключением предприятий, которые производят, перевозят и продают необходимые медицинские средства защиты, стерилизаторы, лекарства или жизненно необходимые бытовые принадлежности и которые продолжили работать для поддержки государства в борьбе с пандемией. С конца февраля 2020 года постепенно возобновлялась деловая активность на местном уровне в соответствии с дифференцированными уровнями эпидемических рисков⁴⁶². Тем не менее многим ММСП или отдельным коммерческим домохозяйствам было чрезвычайно трудно пережить этот период.

⁴⁶¹ Закон КНР о наказаниях администрации общественной безопасности 2005 года. URL: <https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/public-security-administration-punishment-law-chinese-text>.

⁴⁶² Совместный механизм профилактики и борьбы с новой коронавирусной пневмонией Государственного совета. Уведомление № 12 от 2020 года о выпуске Методических рекомендаций по проведению профилактических и контрольных мероприятий по возобновлению производства и работы предприятий и учреждений в зонах различных рисков на территории страны. URL: <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/42311/43043/xgzc43049/Document/1679172/1679172.htm>.

Непроизводственный сектор

436. В непроизводственном секторе общественное питание, туризм, развлечения и гостиничный бизнес особенно сильно пострадали от правительственных ограничительных мер, столкнувшись со значительно сниженным рыночным спросом ввиду контроля дорожного движения, общественного карантина и других ограничений. 24 января 2020 года Министерство культуры и туризма в срочном порядке приостановило все групповые поездки и запретило туристическим компаниям продавать пакеты услуг, включающие авиабилеты и проживание⁴⁶³. 27 марта 2020 года китайская Киноадминистрация призвала кинотеатры по всей стране приостановить свою деятельность⁴⁶⁴. Работа большинства общественных музеев, караоке-баров и интернет-кафе также была приостановлена местными властями.

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

437. В соответствии с Законом о профилактике и лечении инфекционных заболеваний были введены обязательная изоляция и карантин для трёх групп населения. Первую группу составили люди с подтверждённым инфицированием коронавирусом, к которым применяется медикаментозное лечение в изоляции. Во вторую группу вошли лица с подозрением на коронавирус, лица с симптомами лихорадки и лица, тесно контактировавшие с теми, у кого подтверждены случаи заболевания и которые находятся под медицинским наблюдением. Третью группу людей составили те, кто находился в местах обнаружения случаев заболевания коронавирусом. Указанные меры предусмотрены статьёй 41 Закона о профилактике и лечении инфекционных заболеваний, которая гласит, что «в отношении мест, где имеются случаи инфекционных заболеваний класса А, или лиц, находящихся в специальных районах в пределах таких мест, местные народные органы власти на уровне округа или выше округа, где расположены вышеуказанные места, могут осуществлять меры по изоляции».

438. Некоторые субнациональные правительства приняли жёсткие меры сдерживания. Одним из крайних примеров является «Приказ военного времени», изданный районным правительством Чжанвань в провинции Хубэй. Приказом введено требование о том, чтобы все здания в округе, независимо от того, были ли в них подтверждены случаи заболевания COVID-19 или только подозрения на них, были заблокированы на 14 дней, и все жители, кроме медицинских работников или тех, кто поставляет предметы первой необходимости, не должны входить в такие здания или покидать их. Все лица, которые насильственно врываются в изоляционные или опечатанные помещения, размещённые на территории общины, во дворах, зданиях, въездах или выездах с дорог, должны быть задержаны⁴⁶⁵.

439. В дополнение к вышеуказанному были приняты следующие меры:

- запрет на собрания;

⁴⁶³ Министерство культуры и туризма. Срочное уведомление о профилактике и борьбе с новой коронавирусной пневмонией. URL: http://www.gov.cn/fuwu/2020-01/26/content_5472279.htm.

⁴⁶⁴ Paper News. Уведомление национальной Киноадминистрации: Кинотеатры не должны возобновлять свою работу или должны прекратить свою работу, если возобновили её. URL: https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6720498.

⁴⁶⁵ The Beijing News. Шяньский район Чжанвань издал первый в стране приказ о контроле в период военного времени. Послушайте, что говорят эксперты в области права. URL: <http://www.bjnews.com.cn/news/2020/02/13/688836.html>.

- социальное дистанцирование;
- система медицинских QR-кодов. В соответствии с данной системой люди должны были скачать мобильное приложение для создания личного медицинского QR-кода, и только люди с QR-кодами, показывающими, что они здоровы, могли свободно посещать места общественного проживания, пользоваться общественным транспортом или ходить в общественные места⁴⁶⁶. Эта система обладает функцией отслеживания. Аналогично электронной сертификации, она была распространена по всей стране, и многие города сотрудничали для взаимного признания местного медицинского QR-кода, чтобы облегчить перемещение для населения.

440. На данный момент нет никакой публично доступной информации о каких-либо исках, поданных в суд относительно ограничительных мер, принятых для борьбы с кризисом COVID-19.

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непроизводственного секторов

Производственный сектор

441. На центральном уровне правительственные ведомства и финансовые учреждения приняли различные финансовые меры для поддержки производственного сектора, особенно предприятий, помогающих в борьбе с пандемией, а также микро-, малых и средних предприятий.

442. Уведомление о дальнейшем усилении финансовой поддержки для целей профилактики и борьбы с новой коронавирусной инфекцией было выпущено Министерством финансов совместно с другими четырьмя центральными учреждениями 31 января 2020 года⁴⁶⁷. Оно требовало, чтобы в период эпидемии медицинские предприятия, имеющие важное значение для борьбы с эпидемией или для обеспечения средств к существованию людей, подчинялись списочной системе управления, и указанные в списке компании получили поддержку в виде льготных кредитов и займами для МСП.

443. Финансовые меры по поддержке возобновления производства микро-, малых и средних предприятий (Народный банк Китая)⁴⁶⁸ включали меры по:

- 1) предоставлению перекредитования и субсидий в размере 1.8 трлн юаней;
- 2) поддержке политики банков по увеличению специальной кредитной квоты в размере 350 млрд юаней для частных МСП до конца июня 2020 года;
- 3) стимулированию финансовых учреждений увеличить число кредитов с низкими процентными ставками в размере 300 млрд юаней, предназначенных для отдельных промышленных и коммерческих домохозяйств, которые сильно пострадали от пандемии;

⁴⁶⁶ China Daily. Единый код для всех: населённые пункты ускоряют взаимное признание медицинских QR-кодов. URL: http://www.cac.gov.cn/2020-04/14/c_1588409502738547.htm.

⁴⁶⁷ Народный банк Китая, Министерство финансов, Комиссия по регулированию банковской деятельности Китая, Комиссия по регулированию ценных бумаг Китая и Государственное управление валютного контроля. Уведомление № 29 от 2020 года о дальнейшем усилении финансовой поддержки для содействия профилактике и борьбе с новой коронавирусной пневмонией. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/01/content_5473639.htm.

⁴⁶⁸ Gang Y. Make Good Use of Financial Support Policies to Promote Epidemic Prevention and Control and Economic and Social Development. URL: <http://theory.people.com.cn/n1/2020/0518/c40531-31713129.html>.

- 4) увеличению поддержки финансирования облигаций и созданию «зелёного канала» для выпуска облигаций в особенные периоды;
- 5) содействию интеграции профильных предприятий и государственных банков с платформами финансирования дебиторской задолженности;
- 6) заключению временных соглашений об отсрочке погашения для МСП (включая отдельные производственные и коммерческие домохозяйства), которые отвечают определённым условиям и имеют временные трудности с ликвидностью.

444. В дополнение к вышеуказанному предусматривалось снижение или освобождение от налогов или сборов. Например, 2 февраля 2020 года Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения, Министерство финансов, Государственная налоговая администрация выпустили Уведомление о периодическом снижении и освобождении от уплаты взносов корпоративного социального страхования⁴⁶⁹. Оно предусматривало, что с февраля 2020 года провинции, кроме провинции Хубэй, могут освободить микро-, малые и средние предприятия от уплаты взносов социального страхования максимум на 5 месяцев; взносы на социальное страхование крупных предприятий могут быть уменьшены в два раза на срок максимум до 3 месяцев.

445. В провинции Чжэцзян были также приняты следующие меры: выдача предприятиям сертификатов о форс-мажорных обстоятельствах, сокращение расходов на инспекцию и карантин, увеличение субсидий на взносы на страхование экспортных кредитов⁴⁷⁰.

446. В Шанхае даже особо подчёркивалось, что для иностранных предприятий, а также компаний с иностранным инвестированием будет действовать национальный режим в области оказания мер поддержки, связанных с COVID-19.

Непроизводственный сектор

447. Для компенсации неблагоприятных последствий ограничения предпринимательской деятельности был принят ряд вспомогательных мер.

448. В соответствии с Уведомлением о дальнейшем усилении финансовой поддержки для профилактики новой коронавирусной инфекции и борьбы с ней⁴⁷¹ требовалось, чтобы финансовые учреждения не изымали или не прекращали кредитование и не оказывали давления с целью погашения кредитов в таких отраслях, как оптовая и розничная торговля, гостеприимство и общественное питание, логистика и транспорт, культурный туризм и другие отрасли, которые сильно пострадали от пандемии.

⁴⁶⁹ Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения, Министерство финансов, Государственная налоговая администрация. Уведомление № 11 от 2020 года о периодическом снижении и освобождении от уплаты взносов корпоративного социального страхования. URL: <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810755/c5144708/content.html>.

⁴⁷⁰ Ведущая группа провинции Чжэцзян по работе по профилактике и борьбе с новой коронавирусной пневмонией. Мнения о поддержке микро- и малых предприятий для преодоления трудностей. URL: http://www.zj.xinhuanet.com/2020-02/06/c_1125536719.htm; Мнения о дальнейшей поддержке микро- и малых предприятий для преодоления трудностей. URL: http://www.zj.xinhuanet.com/2020-03/11/c_1125693389.htm.

⁴⁷¹ Народный банк Китая, Министерство финансов, Комиссия по регулированию банковской деятельности Китая, Комиссия по регулированию ценных бумаг Китая и Государственное управление валютного контроля. Уведомление № 29 от 2020 года о дальнейшем усилении финансовой поддержки для содействия профилактике и борьбе с новой коронавирусной пневмонией. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/01/content_5473639.htm.

449. 6 февраля 2020 года Министерство финансов и Государственная налоговая администрация опубликовали документ о соответствующей налоговой политике, поддерживающей профилактику и борьбу со вспышкой новой коронавирусной пневмонии. Он предусматривал, что максимальный срок переходного периода для предприятий транспорта, общественного питания, гостеприимства и туризма как четырёх «сложных» секторов должен быть продлён с пяти до восьми лет.

2.5. Меры поддержки населения

450. В целях смягчения последствий пандемии COVID-19 для условий жизни людей центральные и местные органы власти приняли различные меры поддержки.

451. Например, Совместным уведомлением Министерства финансов и Бюро медицинского страхования от 22 января 2020 года были приняты меры поддержки пациентов, инфицированных COVID-19. Провинциальным правительствам было поручено сократить финансовые расходы на лечение⁴⁷², из которых были созданы специальные механизмы возмещения расходов на здравоохранение для пациентов с COVID-19.

452. Местные уличные отделения или окружные государственные департаменты по гражданским делам также были обязаны временно помогать домохозяйствам, испытывающим временные трудности ввиду карантина, а государственные чиновники должны были регулярно посещать сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и пожилых людей, чтобы обеспечить им должный уход. Важно отметить, что государственная помощь по обеспечению людей средствами к существованию во время карантина является юридическим обязательством.

453. Центральные и местные органы власти приняли ряд мер по регулированию трудовых отношений и расширению возможностей для трудоустройства. Например, 24 января 2020 года Главное управление Министерства трудовых ресурсов и социального обеспечения выпустило Уведомление о надлежащем регулировании трудовых отношений при профилактике и борьбе со вспышкой новой коронавирусной пневмонии⁴⁷³. Оно предусматривало, что если работодатель возобновляет свою деятельность, но его работники не могут вернуться на работу из-за правительственных мер, то предприятия-работодатели должны выплачивать своим работникам заработную плату в обычном размере, как если бы они работали. Если предприятие испытывало такие трудности, что ему приходилось приостанавливать свою деятельность на срок, превышающий срок выплаты заработной платы (обычно один месяц), то работникам, обеспечивающим нормальную работу для поддержки предприятия, должна выплачиваться заработная плата не ниже местного минимума. Работникам, которые не могли работать в обычном режиме, работодатель должен субсидировать расходы на проживание, конкретные стандарты которых были установлены провинциальными правительствами, в пределах от 60 % до 100 % минимальной заработной платы на местном уровне.

⁴⁷² Срочное уведомление о медицинском страховании на случай вспышек новой коронавирусной пневмонии. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/30/content_5473177.htm.

⁴⁷³ Уведомление № 5 от 2020 года о надлежащем решении вопросов трудовых отношений во время профилактики и борьбы с новой коронавирусной пневмонией. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/27/content_5472508.htm.

IX. Российская Федерация

1. Государственный режим реагирования на чрезвычайные ситуации

Краткий обзор реагирования на пандемию COVID-19

454. Законодательство, действовавшее на период возникновения эпидемии коронавирусной инфекции, предусматривало возможность введения разных по содержанию и правовым последствиям режимов.

455. Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом № 3-ФКЗ от 30 мая 2001 года «О чрезвычайном положении» установлена возможность введения режима чрезвычайного положения.

456. Федеральным законодательством определена возможность введения режима чрезвычайной ситуации. Возникновение эпидемии новой коронавирусной инфекции могло бы рассматриваться как чрезвычайная ситуация межрегионального характера. Принятие решения об объявлении чрезвычайной ситуации межрегионального характера является прерогативой Правительства РФ. Однако к чрезвычайным ситуациям в силу установленных критериев могут быть отнесены лишь ситуации природного и техногенного характера, но не эпидемии.

457. Федеральное законодательство содержит указание на возможность введения как на федеральном, так и на региональном уровне карантина — специальных ограничительных мер, направленных на предотвращение распространения инфекционных заболеваний.

458. В период эпидемии коронавирусной инфекции после внесения изменений в федеральное законодательство понятие чрезвычайной ситуации стало охватывать «обстановку, сложившуюся в связи с распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих».

459. На территории всех субъектов РФ актами высших должностных лиц субъектов РФ был введён режим самоизоляции. В каждом субъекте РФ способ изоляции (самоизоляции), а также ограничительные меры и меры поддержки были определены исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции COVID-2019 в субъекте РФ (Таблица 5, Таблица 6).

1.1. Конституционная основа

460. Статья 56 Конституции РФ⁴⁷⁴ предусматривает возможность введения чрезвычайного положения на всей территории РФ и в её отдельных местностях для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя.

⁴⁷⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

461. В соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия⁴⁷⁵. Чрезвычайное положение может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

462. На фоне пандемии коронавируса COVID-19 режим чрезвычайного положения не вводился ни на всей территории, ни на отдельных территориях РФ.

1.2. Нормативно-правовая база до пандемии COVID-19

463. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» имеет общий характер.

464. Закон о ЧС содержит понятие «чрезвычайная ситуация», которое до внесения изменений в апреле 2020 года⁴⁷⁶ определялось как «обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей».

465. Во исполнение Закона о ЧС Правительством РФ было принято Постановление № 304⁴⁷⁷.

466. В соответствии с Постановлением № 304 ЧС подразделяются на следующие виды:

- ЧС локального характера — территория, на которой сложилась ЧС и нарушены условия жизнедеятельности людей, не выходит за пределы территории организации (объекта), при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет не более 10 человек либо размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь составляет не более 240 тыс. рублей;
- ЧС муниципального характера — Зона ЧС не выходит за пределы территории одного муниципального образования, при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет не более 50 человек либо Размер материального ущерба составляет не более 12 млн рублей, а также данная ЧС не может быть отнесена к ЧС локального характера;
- ЧС межмуниципального характера — Зона ЧС затрагивает территорию двух и более муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, расположенных на территории одного субъекта РФ или внутригородских территорий города федерального значения, при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью,

⁴⁷⁵ Не подлежат ограничению следующие права и свободы, гарантированные Конституцией РФ: право на жизнь (статья 20), достоинство личности (статья 21), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (статья 23 часть 1), право на защиту информации о частной жизни (статья 24), гарантии свободы совести и вероисповедания (статья 28), право на свободное использование своих способностей и имущества (статья 34 часть 1), право на жилище (статья 40 часть 1), гарантии судебной защиты прав и свобод (статья 46), право на рассмотрение дела судом (статья 47), право на получение квалифицированной юридической помощи (статья 48) и иные судебные гарантии прав граждан (статьи 49–54).

⁴⁷⁶ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

⁴⁷⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

составляет не более 50 человек либо Размер материального ущерба составляет не более 12 млн рублей;

- ЧС регионального характера — Зона ЧС не выходит за пределы территории одного субъекта Российской Федерации, при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо Размер материального ущерба составляет свыше 12 млн рублей, но не более 1,2 млрд рублей;
- ЧС межрегионального характера — Зона ЧС затрагивает территорию двух и более субъектов РФ, при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо Размер материального ущерба составляет свыше 12 млн рублей, но не более 1,2 млрд рублей;
- ЧС федерального характера — количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет свыше 500 человек либо Размер материального ущерба составляет свыше 1,2 млрд рублей.

467. Следовательно, основными критериями, определяющими характер ЧС, являются количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, и размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь.

468. При этом ни Законом о ЧС, ни Постановлением № 304 не предусмотрен срок, в течение которого может быть объявлен и продолжаться режим чрезвычайной ситуации.

469. Также Закон о ЧС содержит термин «режим повышенной готовности». Однако определение данного термина в Законе о ЧС не установлено.

470. Помимо терминов «чрезвычайная ситуация» и «режим повышенной готовности», в Законе о ЧС также предусмотрено понятие «режим функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Это «определяемые в зависимости от обстановки, прогнозирования угрозы чрезвычайной ситуации и возникновения чрезвычайной ситуации порядок организации деятельности органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и основные мероприятия, проводимые указанными органами и силами в режиме повседневной деятельности, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации».

471. Законом о ЧС определена единая государственная система органов управления по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций:

- Президент РФ определяет в соответствии со статьёй 80 Конституции РФ и федеральными законами основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от ЧС;
- Правительство РФ принимает решение о введении режима повышенной готовности или ЧС на всей территории РФ либо на её части в случае угрозы возникновения и (или) возникновения ЧС *федерального или межрегионального характера*;
- Органы государственной власти субъектов РФ принимают решения об отнесении возникших ЧС к ЧС *регионального или межмуниципального характера*, вводят РПГ или ЧС для

соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС⁴⁷⁸.

472. Статьей 5 ФЗ-52 «О СЭБН»⁴⁷⁹ к полномочиям Российской Федерации отнесены введение и отмена на территории РФ ограничительных мероприятий (карантина) и введение и отмена санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

473. Статьей 6 ФЗ-52 «О СЭБН»⁴⁸⁰ к полномочиям субъектов РФ отнесены введение и отмена на территории субъекта РФ ограничительных мероприятий (карантина) на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей.

474. Ограничительные мероприятия (карантин) определены в статье 1 ФЗ-52 «О СЭБН»⁴⁸¹ 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.

475. В период пандемии COVID-19 федеральный карантин не вводился, а на территории всех субъектов РФ актами высших должностных лиц субъектов РФ со ссылкой на предусмотренную статьей 6 ФЗ-52 «О СЭБН» возможность введения регионального карантина были введены ограничительные меры, получившие наименование «режима самоизоляции».

476. Понятие «самоизоляции» используется в Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 30 марта 2020 года № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019», которым высшим должностным лицам субъектов РФ (руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъектов РФ) предписано обеспечить изоляцию и медицинское наблюдение лиц, вернувшихся в РФ, а также введение ограничительных мероприятий, включая режим самоизоляции.

477. В каждом субъекте РФ особенности режима изоляции (самоизоляции) были определены с учётом санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции.

1.3. Нормативно-правовое регулирование в период пандемии COVID-19

478. В связи с распространением коронавирусной инфекции понятие «чрезвычайная ситуация» было уточнено таким образом, что теперь оно включает в себя «обстановку, сложившуюся в связи с

⁴⁷⁸ Закон о ЧС. Статья 11. Пункт «м».

⁴⁷⁹ Федеральный закон № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Статья 5. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13636>.

⁴⁸⁰ Там же. Статья 6.

⁴⁸¹ Там же.

распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих»⁴⁸². К таким заболеваниям была отнесена новая коронавирусная инфекция (2019-nCoV)⁴⁸³.

479. Ещё до внесения изменений в законодательство были оперативно образованы следующие органы:

- Координационный совет при Правительстве РФ по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории РФ⁴⁸⁴, основными задачами которого является выработка предложений по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции и организация взаимодействия органов государственной власти;
- Рабочая группа Государственного совета РФ по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV⁴⁸⁵;
- Оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории РФ, созданный Правительством РФ⁴⁸⁶.

480. После уточнения перечня ЧС компетенция органов управления единой универсальной государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС⁴⁸⁷ стала распространяться и на обстановку, сложившуюся ввиду распространения COVID-19.

481. В связи с распространением новой коронавирусной инфекции в Законе о ЧС были уточнены полномочия Правительства РФ по введению РПГ и ЧС (без указания срока действия соответствующих положений). Так, при угрозе возникновения и (или) при возникновении отдельных ЧС Правительство РФ вправе:

- принять решение об осуществлении им полномочий координационного органа единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС⁴⁸⁸;
- принять решение о введении РПГ или ЧС на всей территории РФ либо на её части⁴⁸⁹;

⁴⁸² Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

⁴⁸³ Постановление Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих».

⁴⁸⁴ Постановление Правительства РФ от 14.03.2020 № 285 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации».

⁴⁸⁵ Распоряжение Президента РФ от 15.03.2020 № 73-рп «О рабочей группе Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV».

⁴⁸⁶ О решениях по итогам совещания в Правительстве РФ по вопросам профилактики и контроля за распространением коронавирусной инфекции см. URL: <http://government.ru/info/39357/>.

⁴⁸⁷ См. Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (утв. Постановлением Правительства РФ № 794 от 30.12.2003).

⁴⁸⁸ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Пункт 2(а) статьи 2.

⁴⁸⁹ Там же. Пункт 3 статьи 2.

- устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении РПГ или ЧС⁴⁹⁰.

482. Кроме того, были уточнены полномочия органов государственной власти субъектов РФ, которые, в частности, были наделены полномочиями устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении РПГ или ЧС, а также с учётом особенностей ЧС на территории субъекта РФ или угрозы её возникновения устанавливать дополнительные обязательные правила поведения при введении РПГ или ЧС Правительством РФ⁴⁹¹.

483. Следует отметить, что иное федеральное законодательство, регулирующее общие вопросы реагирования на чрезвычайные ситуации, вызванные распространением инфекций или иными причинами, в период пандемии COVID-19 принято не было.

484. В то же время было разработано и принято несколько «антивирусных» пакетов законов⁴⁹². В частности, принято более 30 федеральных законов, которые затрагивают практически все жизненно важные сферы, в том числе вопросы здравоохранения⁴⁹³, образования⁴⁹⁴, налогообложения⁴⁹⁵, бюджетного законодательства⁴⁹⁶, административной ответственности⁴⁹⁷, уголовной ответственности⁴⁹⁸ и т. д.

485. Помимо указанного выше, ввиду распространения коронавирусной инфекции были приняты следующие решения:

- в период до 31 декабря 2020 года Правительство РФ наделяется полномочиями по установлению иных случаев осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в дополнение к случаям, предусмотренным частью 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- в Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» внесены изменения, согласно которым с 1 апреля 2020 по 31 декабря 2020 года в отношении субъектов малого предпринимательства проверки не

⁴⁹⁰ Там же.

⁴⁹¹ Там же. Пункт 4(а) статьи 2.

⁴⁹² Как в России поддерживают граждан в период COVID-19. 26.10.2020. URL: <http://duma.gov.ru/news/48314/>.

⁴⁹³ Федеральный закон от 26.03.2020 № 67-ФЗ «О внесении изменений в статью 60 Федерального закона “Об обращении лекарственных средств” и статью 38 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации”».

⁴⁹⁴ Федеральный закон от 08.06.2020 № 164-ФЗ «О внесении изменений в статьи 71.1 и 108 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”».

⁴⁹⁵ Федеральный закон от 01.04.2020 № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 01.04.2020 № 101-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»».

⁴⁹⁶ Федеральный закон от 25.05.2020 № 155-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году”».

⁴⁹⁷ Федеральный закон от 01.04.2020 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

⁴⁹⁸ Федеральный закон от 01.04.2020 № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

проводятся (если иное не установлено Правительством РФ). Правительство РФ наделено полномочиями принимать решения, предусматривающие особенности организации и осуществления видов федерального государственного контроля (надзора), а также особенности лицензирования, аккредитации, аттестации, государственной регистрации, проведения квалификационных экзаменов и иных разрешительных режимов;

- до 1 января 2021 года было приостановлено действие частью 1 статьи 26.3.1. Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в части участия субъектов РФ в осуществлении полномочий РФ по предметам ведения РФ, а также полномочий РФ по предметам совместного ведения⁴⁹⁹;
- высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции в соответствующем субъекте РФ, предоставлено право определить в границах такого субъекта территории, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, а также установить особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств⁵⁰⁰.

486. В законодательстве не предусмотрены сроки действия вновь принятых изменений, касающихся чрезвычайных полномочий органов государственной власти. Вероятно, это связано с тем, что сами по себе чрезвычайные полномочия уже заранее ограничены сроком — периодом действия режима ЧС.

2. Меры, принятые в целях противодействия последствиям COVID-19

487. Правительством РФ было принято большое количество мер, направленных на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции на территории РФ, а также мер поддержки для обеспечения постепенного восстановления деловой и общественной активности в связи с последствиями пандемии.

488. Руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ вправе проводить ограничительные и иные мероприятия, а также вводить особый порядок передвижения на основании принятых актов (пп. 482–483 Приложения 3 к Аналитической справке). Такое распределение полномочий означает децентрализованное принятие решений по противодействию пандемии COVID-19.

⁴⁹⁹ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

⁵⁰⁰ Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»; Указ Президента РФ от 11.05.2020 № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

2.1. Общие меры

Транспорт

489. Был принят комплекс мер в сфере международного сообщения, в частности:

- было прекращено регулярное и чартерное авиасообщение, осуществляемое из российских аэропортов в аэропорты иностранных государств и в обратном направлении⁵⁰¹;
- был приостановлен въезд для граждан всех зарубежных государств⁵⁰², ограничено движение через автомобильные, железнодорожные, пешеходные, речные и смешанные пункты пропуска через государственную границу РФ⁵⁰³;
- были организованы рейсы, связанные с вывозом иностранных граждан в иностранные государства⁵⁰⁴, а также вывозом граждан РФ из иностранных государств⁵⁰⁵;
- были приняты меры социальной поддержки (помощи) российским гражданам, находящимся на территории иностранных государств⁵⁰⁶.

490. В большинстве случаев соответствующими правовыми актами указывалось на временный характер ограничений или устанавливались сроки вводимых ограничений или мер поддержки.

Здравоохранение

491. Был принят ряд актов, которыми:

- предусмотрено государственное регулирование цен на лекарственные препараты⁵⁰⁷;

⁵⁰¹ Решение по итогам заседания президиума Координационного совета при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации.

⁵⁰² Распоряжение Правительства РФ от 16.03.2020 № 635-р.

⁵⁰³ Распоряжение Правительства РФ от 27.03.2020 № 763-р «О мерах по предупреждению проникновения на территорию РФ новой коронавирусной инфекции».

⁵⁰⁴ Поручение Правительства РФ от 27.03.2020.

⁵⁰⁵ Распоряжение Правительства РФ от 28.03.2020 № 767-р «О выделении бюджетных ассигнований на возмещение затрат, понесённых при выполнении мероприятий по вывозу граждан РФ и граждан государств из иностранных государств, в которых сложилась неблагоприятная ситуация, связанная с распространением новой коронавирусной инфекции».

⁵⁰⁶ Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2020 № 868-р «Об оказании социальной поддержки (помощи) российским гражданам, находящимся на территориях иностранных государств и не имеющим возможности вернуться в РФ, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции»; Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 433 «Об утверждении Положения об оказании социальной поддержки (помощи) российским гражданам, находящимся на территории иностранного государства и не имеющим возможности вернуться в Российскую Федерацию в связи с распространением новой коронавирусной инфекции»; Распоряжение Правительства РФ от 28.05.2020 № 1407-р «Об оказании социальной поддержки (помощи) российским гражданам, находящимся на территориях иностранных государств и не имеющим возможности вернуться в РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции».

⁵⁰⁷ Федеральный закон от 26.03.2020 № 67-ФЗ «О внесении изменений в статью 60 Федерального закона “Об обращении лекарственных средств” и статью 38 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации”».

- разрешена розничная торговля лекарственными препаратами, осуществляемая дистанционным способом⁵⁰⁸;
- упрощены процедуры государственной регистрации медицинских изделий⁵⁰⁹;
- установлены особенности реализации базовой программы обязательного медицинского страхования⁵¹⁰;
- выделены бюджетные ассигнования на реализацию первоочередных мер сфере здравоохранения⁵¹¹;
- предусмотрена возможность перепрофилирования медицинских организаций⁵¹²;
- субъектам РФ из резервного фонда Правительства выделено⁵¹³ более 33,4 млрд рублей на оснащение 95 тыс. коек системами обеспечения кислородом⁵¹⁴;
- до 30 сентября 2020 года были сняты ограничения на ввоз медицинских товаров⁵¹⁵;
- установлен мораторий на взыскания с медицинских организаций⁵¹⁶;

⁵⁰⁸ Указ Президента РФ от 17.03.2020 № 187 «О розничной торговле лекарственными препаратами для медицинского применения».

⁵⁰⁹ Постановление Правительства РФ от 18.03.2020 № 299 «О внесении изменений в Правила государственной регистрации медицинских изделий».

⁵¹⁰ Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 432 «Об особенностях реализации базовой программы обязательного медицинского страхования в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией».

⁵¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2020 № 705-р «О выделении Минпромторгу РФ из резервного фонда Правительства РФ в 2020 г. бюджетных ассигнований на цели осуществления закупок аппаратов искусственной вентиляции лёгких и экстракорпоральной мембранной оксигенации, включающих работы и услуги по их доставке в медицинские организации в субъектах РФ»; Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2020 № 709-р «О выделении ФМБА РФ в 2020 г. из резервного фонда Правительства РФ бюджетных ассигнований на выполнение работ по профилактике, диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции»; Распоряжение Правительства РФ от 25.03.2020 № 723-р «О выделении Роспотребнадзору из резервного фонда Правительства РФ в 2020 г. бюджетных ассигнований на выполнение работ по разработке средств профилактики и диагностики новой коронавирусной инфекции».

⁵¹² Распоряжение Правительства РФ от 02.04.2020 № 844-р «Об утверждении перечней организаций и их структурных подразделений, осуществляющих медицинскую деятельность, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, и частных медицинских организаций, которые перепрофилируются для оказания медицинской помощи пациентам с подтверждённым диагнозом новой коронавирусной инфекции COVID-19 или с подозрением на новую коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях».

⁵¹³ Распоряжение Правительства от 22.05.2020 №1362-р; Распоряжение Правительства от 24.04.2020 №1131-р; Распоряжение Правительства от 24.04.2020 №1130-р; Распоряжение Правительства от 12.04.2020 №974-р; Распоряжение Правительства от 08.04.2020 №919-р; Постановление Правительства от 03.04.2020 №432; Распоряжение Правительства от 02.04.2020 №844-р.

⁵¹⁴ Перепрофилирование больниц. URL: http://government.ru/support_measures/measure/30/.

⁵¹⁵ Решение Совета Евразийской Экономической Комиссии от 08.04.2020 № 38 «О внесении изменения в Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 марта 2020 г. № 21».

⁵¹⁶ Постановление № 409.

- на период с 16 марта по 30 сентября 2020 года была установлена льготная пошлина на медицинские товары⁵¹⁷;
- временно приостановлено проведение всероссийской диспансеризации взрослого населения РФ⁵¹⁸.

492. Данный комплекс мер в основном направлен на поддержку системы здравоохранения и обеспечение прав граждан в сфере здравоохранения.

493. Срок действия данных мер зачастую не указан, некоторые из них носят разовый характер. По отдельным мерам установлены конкретные сроки и периоды действия мер.

Образование

494. Внесены изменения⁵¹⁹, обеспечивающие возможность дистанционной реализации образовательных программ, а также проведения государственной итоговой аттестации⁵²⁰, завершающей освоение основных профессиональных образовательных программ, с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий⁵²¹, а также дистанционного проведения заседаний диссертационных советов⁵²².

495. Данный комплекс мер является обеспечительным и направлен на предотвращение распространения инфекции.

496. Срок действия принятых мер не установлен. Исходя из того, что введённые меры не носят ограничительного характера, они могут сохраниться в дальнейшем и действовать бессрочно.

⁵¹⁷ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16.03.2020 №21 «О внесении изменений в некоторые решения Комиссии Таможенного союза и об утверждении перечня товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза в целях реализации государствами – членами Евразийского экономического союза мер, направленных на предупреждение и предотвращение распространения коронавирусной инфекции 2019-нCoV».

⁵¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2020 № 710-р «О временном приостановлении проведения Всероссийской диспансеризации взрослого населения РФ».

⁵¹⁹ Федеральный закон № 164-ФЗ.

⁵²⁰ Постановление Правительства РФ от 10.06.2020 № 842 «Об особенностях проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования и вступительных испытаний при приёме на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета в 2020 году»; Приказ Министерства просвещения РФ и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 15.06.2020 № 298/656 «Об утверждении единого расписания и продолжительности проведения единого государственного экзамена по каждому учебному предмету, требований к использованию средств обучения и воспитания при его проведении в 2020 году».

⁵²¹ Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 14.03.2020 № 397 «Об организации образовательной деятельности в организациях, реализующих образовательные программы высшего образования и соответствующие дополнительные профессиональные программы, в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации».

⁵²² Постановление Правительства РФ от 26.05.2020 № 751 «Об особенностях проведения заседаний советов по защите диссертаций на соискание учёной степени кандидата наук, на соискание учёной степени доктора наук в период проведения мероприятий, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации».

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

497. Указом Президента РФ № 239⁵²³ высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ было поручено обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, в частности, приостановить (ограничить) деятельность находящихся на соответствующей территории отдельных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальных предпринимателей.

498. В связи с этим ограничительные меры в отношении отраслей производственной и непроизводственных сфер были установлены не на федеральном (т. е. не на территории всей страны), а на региональном уровне. Как следствие, ограничительные меры отличаются в зависимости от субъекта РФ, и от санитарно-эпидемиологической обстановки, и от особенностей распространения новой коронавирусной инфекции в конкретном субъекте РФ.

499. Следствием вышеуказанного стали изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях⁵²⁴, направленные на уточнение административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны здоровья граждан в РФ. Была установлена административная ответственность за невыполнение правил поведения при ЧС или угрозе её возникновения.

500. Кроме того, были уточнены положения КоАП РФ, регламентирующие ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих.

501. Указанное правонарушение влечёт наложение административного штрафа на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в размере от 50 тыс. до 150 тыс. рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; на юридических лиц — от 200 тыс. до 500 тыс. рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток. В случае если административное правонарушение повлекло причинение вреда здоровью человека или смерть человека, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, оно влечёт наложение административного штрафа на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в размере от 500 тыс. до 1 млн рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; на юридических лиц — от 500 тыс. до 1 млн рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

502. Указом Президента РФ № 239 предусмотрена возможность установления актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ ограничительных и иных мероприятий, а также введения особого порядка передвижения.

⁵²³ Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

⁵²⁴ Федеральный закон № 99-ФЗ.

503. В связи с этим ограничительные меры в отношении населения были установлены не на федеральном (т. е. не на территории всей страны), а на региональном уровне. Как следствие, ограничительные меры отличаются в зависимости от субъекта РФ и от санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции в конкретном субъекте РФ.

504. За нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в период режима ЧС или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, установлена административная ответственность (п. 502 Аналитической справки).

505. На федеральном уровне законы и подзаконные правовые акты не оспаривались и не получили правовой оценки со стороны судебной власти. Президиумом Верховного Суда РФ утверждены обзоры по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории РФ новой коронавирусной инфекции (COVID-19)⁵²⁵.

506. Тем не менее ряд мер, принятых региональными властями, были оспорены в судах. Например, Московский городской суд отказал в удовлетворении коллективного иска к мэру Москвы в связи с введением цифровых пропусков на территории Москвы⁵²⁶, также Московский городской суд отклонил иски к мэру Москвы об оспаривании штрафов в связи с нарушением режима самоизоляции⁵²⁷ и другие. Вместе с тем многие жалобы в отношении нарушения режима самоизоляции были удовлетворены судом⁵²⁸.

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непроизводственного секторов

507. В целях поддержки отраслей производственного и непроизводственного секторов было принято большое количество нормативно-правовых документов, предусматривающих, среди прочего, следующее:

- для пострадавших отраслей установлены налоговые каникулы (от 3 до 12 месяцев)⁵²⁹;
- МСП, организации из отраслей, наиболее пострадавших в связи с эпидемией коронавируса, освобождены от налогов, сборов, страховых взносов за II квартал 2020 года⁵³⁰;

⁵²⁵ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) №1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020); Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) №2 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.04.2020).

⁵²⁶ Московский городской суд. URL: <https://mos-gorsud.ru/fastsearch?q=%E2%84%963%D0%B0-3877%2F2020&page=1>.

⁵²⁷ Московский городской суд. URL: <https://mos-gorsud.ru/fastsearch?q=нарушение+режима+самоизоляции&page=1>.

⁵²⁸ Там же.

⁵²⁹ Федеральный закон № 102-ФЗ; Постановление № 409.

⁵³⁰ Федеральный закон от 08.04.2020 №172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

- предприятия из пострадавших отраслей, а также социально ориентированные некоммерческие организации могут получить льготный кредит⁵³¹;
- предпринимателям предоставлена отсрочка по уплате арендных платежей (распространяется на государственное, муниципальное и частное имущество)⁵³²;
- МСП могут получить безвозмездную финансовую помощь из расчёта 12 130 рублей на одного сотрудника⁵³³;
- компаниям пострадавших отраслей предоставляются беспроцентные кредиты на выплату заработной платы⁵³⁴;
- расширены программы льготного кредитования по ставке 8,5 % и микрокредитования для МСП⁵³⁵;
- для организаций и индивидуальных предпринимателей снижены страховые взносы с 30 до 15 % для части зарплат⁵³⁶;
- продлены сроки предоставления отчётности в Федеральную налоговую службу на срок до 3 месяцев⁵³⁷;
- установлен мораторий на применение налоговых санкций за непредставление документов, срок представления которых приходится на период с 1 марта по 1 июня 2020 года⁵³⁸;
- до 30 июня 2020 года приостанавливается проведение всех выездных проверок, включая налоговые и таможенные⁵³⁹;
- установлен мораторий на банкротство для пострадавших отраслей на 6 месяцев⁵⁴⁰.

⁵³¹ Постановление Правительства от 15.05.2020 № 685; Постановление Правительства от 16.05.2020 №696; Распоряжение Правительства от 16.05.2020 № 1286-р.

⁵³² Постановление Правительства от 16.05.2020 № 704; Распоряжение Правительства от 16.05.2020 № 1296-р; Постановление Правительства от 16.05.2020 № 699; Распоряжение Правительства от 10.04.2020 № 968-р; Постановление Правительства от 03.04.2020 № 440; Распоряжение Правительства от 19.03.2020 № 670-р.

⁵³³ Постановление Правительства РФ от 12.05.2020 № 658; Постановление Правительства от 24.04.2020 № 576; Перечень поручений Президента по итогам совещания с членами Правительства (утверждён 21.04.2020).

⁵³⁴ Постановление от 24.04.2020 № 575; Распоряжение от 24.04.2020 № 1129-р; Постановление Правительства от 02.04.2020 № 422.

⁵³⁵ Постановление Правительства от 31.03.2020 № 372 «О внесении изменений в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и специализированным финансовым обществам на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2019 - 2024 годах субъектам малого и среднего предпринимательства, а также физическим лицам, применяющим специальный налоговый режим "Налог на профессиональный доход", по льготной ставке».

⁵³⁶ Федеральный закон № 102-ФЗ.

⁵³⁷ Там же; Постановление № 409.

⁵³⁸ Федеральный закон № 102-ФЗ.

⁵³⁹ Там же.

⁵⁴⁰ Постановление Правительства от 22.05.2020 № 729 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 428».

508. В условиях самоизоляции и введённых ограничений все меры поддержки были представлены на интернет-сайтах органов государственной власти в целях облегчения информирования населения и обеспечения оперативного доступа к ним⁵⁴¹.

509. Наряду с федеральными мерами были приняты региональные меры поддержки и инициативы (Таблица 5, Таблица 6).

510. Кроме того, органами государственной власти субъектов РФ также созданы специальные центры поддержки бизнеса и запущены различные инициативы в сети Интернет, например, Центр поддержки экономики Москвы, созданный по решению Оперативного штаба по вопросам экономики Москвы⁵⁴².

2.5. Меры поддержки населения

511. Было принято большое количество нормативно-правовых документов, предусматривающих, среди прочего, следующее:

- введены кредитные каникулы для граждан⁵⁴³;
- продлены сроки действия документов, в частности, паспортов и водительских удостоверений⁵⁴⁴;
- продлены сроки действия миграционных документов⁵⁴⁵;
- упрощены процедуры получения государственных услуг⁵⁴⁶;
- упрощена дистанционная постановка на учёт на биржу труда⁵⁴⁷;
- увеличен размер пособия по безработице⁵⁴⁸;

⁵⁴¹ См. Федеральная налоговая служба России. URL: <https://service.nalog.ru/covid19/index.html>; URL: <https://service.nalog.ru/covid4/>; URL: <https://service.nalog.ru/covid/>; Министерство промышленности и торговли России. URL: https://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!y_gisp_zapushhen_servis_monitoringa_sostoyaniya_sistemoobrazuyushhih_predpriyatij; Правительство России. URL: http://government.ru/support_measures/.

⁵⁴² Оперативный штаб по вопросам экономики Москвы. URL: <https://helpmoscoweconomy.ru/about>.

⁵⁴³ Постановление Правительства от 10.04.2020 № 478; Федеральный закон от 03.04.2020 №106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа».

⁵⁴⁴ Указ Президента от 18.04.2020 № 275 «О признании действительными некоторых документов граждан Российской Федерации».

⁵⁴⁵ Указ Президента Российской Федерации от 18.04.2020 № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

⁵⁴⁶ Распоряжение Правительства РФ от 11.06.2020 № 1535-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006150006?rangeSize=1>.

⁵⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 08.04.2020 № 460 «Об утверждении Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными».

⁵⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 27.03.2020 № 346 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год».

- продлён срок пособия по безработице на 3 месяца, но не позднее чем до 1 октября 2020 года⁵⁴⁹;
- реализован комплекс мер, направленных на поддержку семей с детьми: выплаты на детей от 3 до 7 лет⁵⁵⁰, выплаты на детей от 3 до 16 лет⁵⁵¹, выплаты на детей до 3 лет в апреле-июне 2020 года⁵⁵²;
- установлены выплаты стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам⁵⁵³.

512. Предусмотрен срок действия таких мер — в основном он не превышает 6 месяцев.

⁵⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 10.06.2020 №844 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

⁵⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 31.03.2020 № 384 «Об утверждении основных требований к порядку назначения и осуществления ежемесячной денежной выплаты на ребёнка в возрасте от 3 до 7 лет включительно, примерного перечня документов (сведений), необходимых для назначения указанной ежемесячной выплаты, и типовой формы заявления о её назначении»; Указ Президента от 20.03.2020 №199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

⁵⁵¹ Указ Президента от 11.05.2020 № 317 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 года № 249 “О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей”». URL: <http://government.ru/docs/39668/>.

⁵⁵² Там же.

⁵⁵³ Распоряжение Правительства РФ от 02.04.2020 № 852-р «Об утверждении распределения иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2020 году из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства РФ, в целях софинансирования, в том числе в полном объёме, расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией».

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. РЕАКЦИЯ ГОСУДАРСТВ НА «ВТОРУЮ ВОЛНУ» ПАНДЕМИИ COVID-19⁵⁵⁴

I. Франция

Резюме

1. Чрезвычайное положение в области здравоохранения, введённое 23 мая 2020 года, было отменено 10 июля 2020 года. Однако, столкнувшись с очередным экспоненциальным ростом числа заражений, Президент снова ввёл чрезвычайное положение 14 октября 2020 года. С тех пор Законами № 2020-1379 и № 2021-160 чрезвычайное положение в области здравоохранения было продлено до 1 июня 2021 года. Пользуясь полномочиями, основанными на чрезвычайном положении в области здравоохранения, Правительство ввело новый локдаун, длившийся до середины декабря, а затем установило комендантский час в период с 18:00 до 6:00. Кроме того, в марте 2021 года в связи с обострением эпидемиологической ситуации в отдельных регионах был введён локдаун в выходные дни.

2. Сразу после первой волны пандемии COVID-19 Премьер-министр Эдуард Филипп подал прошение об отставке Президенту Эммануэлю Макрону. Это привело к формированию нового правительства во главе с Премьер-министром Жаном Кастексом. С этого момента явным приоритетом стало восстановление экономики, о чём свидетельствует Декрет относительно Министерства экономики и учреждения должности Верховного комиссара по планированию.

3. В зависимости от пункта назначения некоторые виды общественного транспорта по-прежнему функционируют в ограниченном режиме. Обязательным условием для въезда на территорию Франции является отрицательный тест на COVID-19, полученный не позднее чем за 72 часа до въезда. По-прежнему остаются в силе и иные ограничения, хотя многие предприятия снова смогли открыться летом 2020 года. С октября 2020 года некоторые виды предприятий, в том числе бары и музеи, были вынуждены снова закрыться. Некоторые из них оставались закрытыми с марта 2020 года (например, танцевальные клубы). Для оказания поддержки таким предприятиям государство сохранило ключевые меры помощи: государственные гарантии и фонд солидарности по краткосрочному трудоустройству.

4. Кампания по вакцинации началась в декабре 2020 года и, как предполагается, будет осуществлена в пять этапов. В соответствии с рекомендациями Высшего управления здравоохранения в качестве приоритетных групп выступают пожилые граждане и люди с серьёзными сопутствующими заболеваниями. На данный момент стратегия государства по борьбе с распространением пандемии наряду с вакцинацией населения включает выявление и разрыв цепочек заражения посредством массового тестирования, использование специальной информационной системы для предупреждения находящихся в зоне риска лиц, а также использование приложения «TousAntiCovid».

5. Признавая, что для возврата к нормальной жизни потребуется время, государство выплатило денежные пособия беднейшей части населения, а также расширило социальные гарантии на период второй фазы чрезвычайного положения в области здравоохранения. Кроме того, лицам,

⁵⁵⁴ Приложение 4 содержит информацию относительно «второй фазы» мер, принятых в ответ на пандемию COVID-19 соответствующими государствами, по состоянию на март 2021 года.

контактировавшим с инфицированным человеком, предоставляются отпуска по состоянию здоровья. Лицо может уведомить Национальную службу социального страхования об этом факте, заполнив простую форму на официальном веб-сайте данной службы без необходимости посещения врача.

6. Касательно судебной практики следует отметить, что в течение рассматриваемого периода имело место лишь одно обращение в Конституционный совет, которое касалось оспаривания Закона № 2020-546 о продлении чрезвычайного положения в области здравоохранения (п. 45 Приложения 3 к Аналитической справке). Решение Конституционного Совета было подробным, но содержало крайне сдержанную позицию касательно осуществления им контроля над решением о продлении чрезвычайного положения в области здравоохранения: Конституционный совет заявил, что только Парламент может оценивать необходимость такого продления. Данное решение согласуется с ранее принятыми им решениями по тому же вопросу.

7. Что касается практики административных судов, в них было подано наибольшее количество жалоб (со ссылками на нарушения гражданских свобод, свободы вероисповедания, права на неприкосновенность частной жизни, права на жизнь). Однако большинство из них было рассмотрено в порядке ускоренной процедуры (так называемой «*référé-liberté*»), предусматривающей очень высокий стандарт доказывания. Поэтому неудивительно, что большинство исков было отклонено. Тем не менее некоторые успешные обжалования свидетельствуют о том, что Государственный совет (высшая судебная инстанция по административным спорам) готов без колебаний приостановить действие ограничительных мер, если они являются несоразмерными. Кроме того, решение может отличаться в зависимости от эпидемиологической обстановки, если затронута свобода вероисповедания. Таким образом, судья должен оценить ситуацию с научной точки зрения, опираясь на официальную статистику и рекомендации научных государственных органов.

1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19

8. С июля 2020 года Конституция и законодательство не претерпели каких-либо изменений, связанных с рассматриваемой темой. Чрезвычайное положение в области здравоохранения было объявлено Законом № 2020-290 (пп. 21–28 Приложения 3 к Аналитической справке). Данным законом установлен правовой режим для предоставления правительству широких полномочий по преодолению вызванного пандемией COVID-19 кризиса.

1.1. Институциональные изменения

Изменение состава Правительства

9. 3 июля 2020 года Премьер-министр Эдуард Филипп подал в отставку. Было сформировано новое правительство, возглавляемое в данный момент Премьер-министром Жаном Кастексом. Министерство экономики и финансов стало Министерством экономики, финансов и восстановления экономики. Это было сделано для того, чтобы подчеркнуть особое внимание, уделяемое экономическим последствиям пандемии. Так, статья 1(1) Декрета № 2020-871 предусматривает, что Министр экономики «должен реализовать план по восстановлению экономики

по окончании пандемии COVID-19»⁵⁵⁵. Таким образом, министерство будет организовывать реализацию ответных мер на экономические последствия кризиса.

Создание должности Верховного комиссара по планированию

10. Декретом № 2020-1101 от 1 сентября 2020 года была учреждена должность Верховного комиссара по планированию⁵⁵⁶. Будучи подотчётным Премьер-министру (статья 4), данное должностное лицо ответственно за оказание содействия государственным органам при планировании вопросов, связанных с демографической, экономической, социальной, экологической, санитарной, технологической и культурной политикой (статья 1). Данные положения демонстрируют стремление государства следовать новому подходу к решению экономических вопросов. Верховный комиссар будет направлять Правительству рекомендации, связанные с долгосрочными перспективами в областях его компетенции, чтобы способствовать лучшему прогнозированию экономических последствий после кризиса, вызванного пандемией COVID-19.

1.2. Нормативно-правовое регулирование

Чрезвычайное положение в области здравоохранения

11. Период чрезвычайного положения в области здравоохранения закончился 10 июля 2020 года. Тем не менее Закон № 2020-856, принятый 10 июля 2020 года, предоставил Правительству широкие полномочия на срок до 30 октября 2020 года на случай повторного возникновения инфекционных заболеваний⁵⁵⁷. В связи с развитием неблагоприятной эпидемиологической ситуации чрезвычайное положение в области здравоохранения было вновь объявлено 14 октября 2020 года сроком на 1 месяц⁵⁵⁸. Оно было продлено Законом № 2020-1379 до 16 февраля 2021 года⁵⁵⁹. Кроме того, Закон № 2021-160, принятый 15 февраля 2021 года, предусматривает новое продление чрезвычайного положения в области здравоохранения на срок до 01 июня 2021 года⁵⁶⁰. Эти законы были приняты в ускоренном порядке (п. 22 Приложения 3 к Аналитической справке).

Делегирование законодательных полномочий

12. Статья 38 Конституции Франции предоставляет Парламенту возможность делегировать свои полномочия Правительству в течение определённого периода времени и по определённому кругу вопросов. Акты, принятые Правительством в соответствии с таким делегированием полномочий, называются постановлениями. Во время первой фазы чрезвычайного положения в области

⁵⁵⁵ Декрет № 2020-871 касательно полномочий Министерства экономики, финансов и восстановления экономики (15.07.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042121191> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁵⁶ Декрет № 2020-1101 об учреждении должности Верховного комиссара по планированию (01.09.2020). URL: www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042297092/ (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁵⁷ Закон № 2020-856 об окончании периода чрезвычайного положения в области здравоохранения (09.07.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042101318/> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁵⁸ Декрет № 2020-1257 о введении режима чрезвычайного положения (14.10.2020). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/texte_jo/JORFTEXT000042424377 (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁵⁹ Закон № 2020-1379 о продлении срока чрезвычайного положения в области здравоохранения и принятии некоторых мер по борьбе с кризисом (14.11.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042520662> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁶⁰ Закон № 2021-160 о продлении срока действия чрезвычайного положения (15.02.2021). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043134078> (дата обращения: 31.03.2021).

здравоохранения Законом № 2020-290⁵⁶¹ Правительству были предоставлены широкие правотворческие полномочия в сфере, регулируемой законодательством (п. 25 Приложения 3 к Аналитической справке). Во время второй фазы чрезвычайного положения в области здравоохранения статьёй 10 Закона № 2020-1379 было предусмотрено аналогичное делегирование полномочий Правительству. В соответствии с данными положениями, Правительство может принимать постановления, которые приобретают силу закона после их одобрения Парламентом (п. 30 Приложения 3 к Аналитической справке). Данный закон предусматривает главным образом принятие мер в сфере регулирования экономики с целью преодоления вызванного пандемией кризиса, сохранения рабочих мест и предотвращения банкротств. В отношении вновь предусмотренного делегирования полномочий была подана жалоба в Конституционный совет (п. 36–44 Приложения 4 к Аналитической справке).

2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19

2.1. Общие меры

Транспорт

Меры общего характера

13. Поездки во французские заморские территории морским транспортом (статья 6(V) Декрета № 2020-1310) или самолётом (статья 11(II) Декрета № 2020-1310) по-прежнему возможны. Тем не менее при посадке необходимо предъявить отрицательный результат теста на COVID-19, сделанный не позднее чем за 72 часа. Требование о наличии отрицательного теста также распространяется на лиц, прибывающих из других стран, если страна их отправления указана в списке, приведённом в Приложении 2 к Декрету № 2020-1310. В начале в списке были указаны все страны за пределами ЕС, но с 15 января 2021 года, когда был принят Декрет № 2021-31, список не содержит ни одной позиции. Кроме того, все пассажиры морских и воздушных транспортных средств обязаны иметь при себе данное под присягой заявление об отсутствии каких-либо симптомов COVID-19, а также контактов с инфицированными лицами в период 14 дней до поездки. Пассажиры обязаны постоянно носить защитную маску для лица. Управляющие паромных терминалов (статья 7) и аэропортов (статья 12) имеют право измерять температуру пассажиров и отказывать им в посадке в случае отказа от прохождения теста.

Средства морского транспорта

14. Статья 6 Декрета № 2020-1310 запрещает каким-либо круизным судам совершать остановки в территориальных водах Франции. Передвижения судов, где возможно размещение на борту, допускаются лишь при наличии разрешения местного префекта. В отношении других видов морского транспорта префект может проводить проверку принятых на борту мер по охране здоровья и устанавливать запрет на остановки в гаванях, находящихся под его или её юрисдикцией.

Самолёты

15. Статья 10 Декрета № 2020-1310 предусматривает приостановку полётов между материковой частью Франции и тремя французскими заморскими территориями (Французская Полинезия, Новая Каледония, а также Уоллис и Футуна) за исключением наличия уважительных причин личного

⁵⁶¹ Закон № 2020-290 о чрезвычайном положении с целью преодоления эпидемии COVID-19 (23.03.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041746313/> (дата обращения: 31.03.2021).

характера, чрезвычайных ситуаций, связанных со здоровьем, а также неотложных ситуаций, связанных с осуществлением профессиональной деятельности.

Наземный транспорт

16. Декретом № 2020-1519⁵⁶², которым были внесены изменения в статью 18 Декрета № 2020-1310, предусмотрено закрытие горнолыжных подъёмников.

Здравоохранение

Кампания по вакцинации

17. Декретом № 2020-1691⁵⁶³ были внесены изменения в Декрет № 2020-1310 путём включения в него статьи 53(1), касающейся кампании по вакцинации. Данной статьёй предусмотрено, что применяться могут только вакцины, перечисленные в Приложении 4 к Декрету № 2020-1310. Они закупаются Национальным агентством здравоохранения и предоставляются бесплатно. В соответствии с принятой на уровне министерства инструкцией кампания по вакцинации была разделена на пять этапов⁵⁶⁴. В первую очередь должны быть вакцинированы пожилые люди, проживающие в учреждениях по уходу и медицинскому обслуживанию, а также лица, осуществляющие уход за ними (если они старше 75 лет и/или имеют сопутствующие заболевания). Во вторую очередь должны быть вакцинированы лица старше 65 лет, а также работники здравоохранения старше 50 лет. На третьем этапе возрастной порог будет понижен до 50 лет, кроме того, вакцинация станет доступной для всех медицинских сотрудников, а также лиц, имеющих проблемы со здоровьем. В рамках четвертой фазы будут вакцинированы лица, находящиеся в неблагоприятных финансовых условиях, лица, совместно проживающие в тюремных и психиатрических учреждениях, а также учреждениях, оказывающих услуги по медицинскому уходу. В рамках пятой фазы вакцинация будет доступна каждому человеку старше 18 лет. Отдельным Приказом устанавливается вознаграждение медицинских работников, работающих сверхурочно в рамках программы вакцинации⁵⁶⁵.

Совершенствование приложения для отслеживания случаев передачи инфекции

18. Первоначально приложение «Stop Covid» для отслеживания случаев передачи инфекции было создано, чтобы предупреждать пользователей в случае контакта с инфицированным человеком⁵⁶⁶. По словам Президента приложение не работало должным образом, поскольку его скачала лишь незначительная часть населения⁵⁶⁷. По истечении нескольких месяцев им пользовалось лишь несколько сотен пользователей. Данный опыт был признан неудачным, и 22 октября 2020 года было

⁵⁶² Декрет № 2020-1519 о внесении изменений в Декрет № 2020-1310 (04.12.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042613110> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁶³ Декрет № 2020-1691 о внесении изменений в Декрет № 2020-1262 and № 2020-1310 (25.12.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042739451> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁶⁴ Приказ Министерства здравоохранения и Министерства внутренних дел № CABINET/2020/234 касательно планирования первого шага по развёртыванию кампании по вакцинации от COVID-19 (15.12.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45106> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁶⁵ Приказ о внесении поправок в Приказ от 10.07.2020 об организации системы здравоохранения на период чрезвычайного положения, связанного с COVID-19 (05.02.2021). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043099878> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁶⁶ Приложение было создано в соответствии с Декретом № 2020-650 касательно обработки данных «Stop Covid» (29.05.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041936881/> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁶⁷ *Macron E.* Covid-19: l'interview du Président Emmanuel Macron (14.10.2020). URL: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/14/covid-19-interview> (дата обращения: 31.03.2021).

выпущено новое приложение «TousAntiCovid», основанное на том же принципе обработки данных, что и его предшественник⁵⁶⁸. К 5 марта 2020 года данное приложение скачали 13 377 204 человек, 167 580 человек указали о факте их заражения COVID-19, 96 419 человек были предупреждены данным приложением о риске контакта с инфицированным лицом.

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

19. В течение лета 2020 года большинство предприятий (за исключением ночных клубов) смогли вновь открыться при условии соблюдения установленных государством ограничительных мер (меньшее количество клиентов, соблюдение социальной дистанции и т. д.)⁵⁶⁹. С началом второй волны пандемии COVID-19 в крупных городах префекты установили требование о более раннем закрытия баров (в 22:00), в частности, начиная с 28 сентября 2020 года в Париже, а также начиная с 16 октября 2020 года в департаменте Гар⁵⁷⁰.

20. Статьями 40, 42, 43 и 45 Декрета № 2020-1310 было предписано закрытие баров, ресторанов, спортивных учреждений, а также концертных залов. Религиозные учреждения не были закрыты, но собрания людей в них были запрещены за исключением похорон с ограничением числа посетителей 30 лицами (статья 47(I) Декрета № 2020-1310). Школы в течение данного периода не закрывались (статья 33 Декрета № 2020-1310).

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

21. 14 октября 2020 года Декретом № 2020-1257 было повторно объявлено чрезвычайное положение в области здравоохранения⁵⁷¹. Спустя 2 дня статьёй 3 Декрета № 2020-1262⁵⁷² были расширены полномочия префектов по введению ограничительных мер «в любых случаях, когда этого требуют имеющиеся в конкретном регионе обстоятельства». Это особенно касается случаев существенной перегрузки системы здравоохранения. Кроме того, статья 51 Декрета № 2020-1262 наделяет префектов полномочием вводить комендантский час с 21:00 до 6:00 «с целью сдерживания распространения вируса».

⁵⁶⁸ Национальная комиссия по обработке данных и защите свобод. «TousAntiCovid»: la CNIL revient sur l'évolution de l'application "StopCovid" (23.10.2020). URL: <https://www.cnil.fr/fr/tousanticovid-la-cnil-revient-sur-levolution-de-lapplication-stopcovid> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁶⁹ Статья 45(I) Декрета № 2020-860 о принятии общих мер в связи с пандемией COVID-19 в период чрезвычайного положения в области здравоохранения (10.07.2020) (URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042105897> (дата обращения: 31.03.2021)), Статья 45(I) Декрета № 2020-1262 о принятии общих мер в связи с пандемией COVID-19 в период чрезвычайного положения в области здравоохранения (16.10.2020) (URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042430554> (дата обращения: 31.03.2021)).

⁵⁷⁰ Приказ префекта Парижа не доступен в интернете. Касательно департамента Гар см. Приказ № 30-2020-10-17-001 (16.10.2020). URL: <https://www.gard.gouv.fr/content/download/38978/268529/file/arr%C3%AAt%C3%A9%20du%2016%20octobre%202020%20COVID.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁷¹ Декрет № 2020-1257 о введении режима чрезвычайного положения в области здравоохранения (14.10.2020). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/texte_jo/JORFTEXT0000424243772 (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁷² Декрет № 2020-1262 о принятии общих мер в связи с пандемией COVID-19 в период чрезвычайного положения (16.10.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042430554> (дата обращения: 31.03.2021).

22. 17 октября 2020 года префект Парижа издал приказ, запрещающий вечеринки в общественных местах, а также ввёл комендантский час с 21:00 до 6:00⁵⁷³. Право на собрания было строго ограничено числом не более 6 человек (статья 3 Декрета № 2020-1262).

23. Вскоре после установления данных ограничений было объявлено о введении очередного локдауна на основании статьи 4 Декрета № 2020-1310 от 19 октября 2020 года⁵⁷⁴. В данной статье перечислены следующие особые обстоятельства, дающие право покинуть место жительства:

- поездки от дома до работы, а также посещение мест, где проводятся официальные экзамены или конкурсы;
- посещение врачей и покупка лекарств;
- выход из дома в случае возникновения экстренной семейной ситуации, оказание помощи людям, нуждающимся в этом, а также присмотр за детьми;
- выход на улицу инвалидами и их опекунами;
- ежедневный выход на улицу длительностью 1 час в пределах одного километра от места жительства, допустимый для всех лиц.

24. Для реализации права покинуть место жительства в соответствии с любым из указанных выше обстоятельств необходимо заполнение заявления, доступного в интернете или в официальном приложении «TousAntiCovid».

25. Второй локдаун завершился 15 декабря 2020 года. Он был заменён действовавшим на территории всей страны ежедневным комендантским часом с 20:00 до 6:00⁵⁷⁵. Статьёй 2 Декрета № 2021-21 от 15 января 2021 года начало комендантского часа было сдвинуто на 18:00⁵⁷⁶. Статьёй 4 Декрета № 2020-1310 был предусмотрен тот же круг обстоятельств, дающих право покинуть место жительства, что и во время первого локдауна, за исключением действовавшего ранее в отношении всех лиц разрешения ежедневно покидать место жительства на 1 час.

26. Комендантский час оказался недостаточно эффективным, так как в некоторых районах Франции произошло значительное увеличение числа заражений. В ответ на это Правительство избрало новую стратегию введения локдаунов в отдельных регионах Франции в выходные дни. Например, приказом префекта локдаун был введён в некоторых муниципалитетах департамента Приморские Альпы⁵⁷⁷. Перечисленные в приказе обстоятельства, дающие право покинуть место

⁵⁷³ Приказ префекта № 2020-00863 (17.10.2020). URL: <https://cdn.paris.fr/paris/2020/10/20/5fe89a93535b900d2c7065944ed4b63d.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁷⁴ Декрет № 2020-1310 о принятии общих мер в связи с пандемией COVID-19 в период чрезвычайного положения в области здравоохранения (29.10.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042475143> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁷⁵ Декрет № 2020-1582 был изменён Декретом № 2020-1310 (14.12.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042665612> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁷⁶ Декрет № 2021-21, предусматривающий внесение поправок в Декреты № 2020-1262 и № 2020-1310 (15.01.2021). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042963011> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁷⁷ Приказ № 2021-281 о введении ограничений на передвижение в некоторых муниципалитетах департамента Приморские Альпы. URL: <https://www.alpes-maritimes.gouv.fr/content/download/37892/286799/file/Arr%C3%AAt%C3%A9%20Confinement%20WE.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

жительства, включали в себя покупку товаров первой необходимости, ежедневный выход на улицу длительностью 1 час в пределах пяти километров от места жительства для занятий спортом, посещение юриста для получения консультаций, посещение религиозных учреждений, участие в незапрещённых мероприятиях в публичных заведениях. Была предусмотрена необходимость заполнения заявления для реализации права покинуть жилище по одному из данных оснований.

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непроизводственного секторов

27. Предоставление государственных гарантий по кредитам, выдаваемым предприятиям, было продлено до 30 июня 2021 года (п. 49 Приложения 3 к Аналитической справке)⁵⁷⁸. На аналогичный срок были продлены выплаты из фонда солидарности для малых и средних предприятий (п. 49 Приложения 3 к Аналитической справке)⁵⁷⁹. До 3 декабря 2021 было продлено финансирование государством в связи с неполным рабочим графиком (п. 49 Приложения 3 к Аналитической справке) (*activité partielle*) в отношении временно закрывшихся или перешедших на режим неполного рабочего времени предприятий⁵⁸⁰.

28. Отрасли, особенно пострадавшие от введения ограничительных мер, принятых с целью остановить распространение вируса (бары, клубы, тренажёрные залы и др.), получили более высокие надбавки в связи с неполным рабочим графиком (70 % вместо 60 %)⁵⁸¹.

29. В части изменений содержания трудовых прав, предусмотренных законом и договором, работодатели имеют право потребовать от сотрудников изменить даты не более чем 10 имеющихся у них отпусковых дней, увеличить до 12 часов их рабочий день, если их трудовая деятельность признается необходимой для поддержания стабильности социально-экономической жизни французской нации (п. 49 Приложения 3 к Аналитической справке)⁵⁸². Первоначально эти меры применялись до 31 декабря 2020 года, но затем были продлены до 30 июня 2021 года⁵⁸³.

30. Были проведены консультации с социальными партнёрами по вопросам использования неполного рабочего времени и новых технологий. 26 ноября 2020 года вступило в силу новое межпрофессиональное соглашение об использовании новых технологий в рабочем процессе,

⁵⁷⁸ Финансовый закон № 2020-289 (23.03.2020) с поправками, внесёнными Финансовым законом № 2020-172 на 2021 год (29.12.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042753580> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁷⁹ Декрет № 2021-129 о фонде солидарности для предприятий, особенно пострадавших от экономических, финансовых и социальных последствий распространения COVID-19, а также о мерах, принятых для борьбы с эпидемией (08.02.2021). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043106299> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁸⁰ Статья 12 Постановления № 2020-346 о срочных мерах, касающихся неполного рабочего графика (27.03.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041762506/> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁸¹ Декрет № 2020-810 о временном изменении размера выплат в связи с неполным рабочим графиком (29.06.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042056541/> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁸² Постановление № 2020-323 о срочных мерах, касающихся оплачиваемых отпусков, рабочего времени и выходных (25.03.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041755940/> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁸³ Постановление № 2020-1597 о срочных мерах, касающихся оплачиваемых отпусков, рабочего времени и выходных (16.12.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042677355> (дата обращения: 31.03.2021).

принятое на национальном уровне⁵⁸⁴. Соглашение привлекло внимание к возможному ослаблению социальных связей как результату внедрения данных технологий. Кроме того, в рабочее время работодатель должен иметь возможность убедиться, что сотрудник осуществляет свои трудовые функции. С этой целью сотрудник должен быть доступен с помощью обычных средств связи, используемых на рабочем месте. Тем не менее это не должно нарушать право сотрудников не участвовать в рабочих процессах в нерабочее время и их право на частную жизнь.

2.5. Меры поддержки в отношении населения

Экстренные денежные выплаты

31. Практика денежных переводов началась в мае 2020 года с предоставления исключительной солидарной субсидии в размере 150 евро на семью людям, имеющим право на минимальные социальные выплаты (п. 54 Приложения 3 к Аналитической справке)⁵⁸⁵. Аналогичным образом ещё одна исключительная субсидия в размере 200 евро была предоставлена людям в возрасте до 25 лет, которые имеют право на жилищную субсидию, не являются студентами или являются студентами, но работают по трудовому договору⁵⁸⁶. Эти две субсидии не были кумулятивными: выплата одной исключала возможность подачи заявки на получение другой. Выплаты по обеим типам субсидий были возобновлены в ноябре 2020 года, и их размер составил 150 евро. К данным выплатам была добавлена субсидия в размере 100 евро на каждого ребёнка, расходы на содержание которого несёт конкретное домохозяйство⁵⁸⁷. Кроме того, зарегистрированные соискатели, проработавшие не менее 138 дней в 2019 году, могли получить исключительную месячную бонусную выплату, достигавшую 900 евро, если не выплачивались какие-либо иные субсидии⁵⁸⁸. Статьей 3 Декрета № 2020-1785 предусмотрена возможность подачи заявки на получение данной бонусной выплаты с ноября 2020 года по май 2021 года⁵⁸⁹.

Продление социальных выплат

32. Во время первого локдауна были продлены социальные субсидии, в том числе пенсии по инвалидности, государственная медицинская помощь (медицинские расходы нелегальных мигрантов, которые берёт на себя государство) и пособия по безработице (п. 54 Приложения 3 к Аналитической справке). Данная мера была вновь принята во время второго

⁵⁸⁴ Национальное межпрофессиональное соглашение об использовании новых технологий в рабочем процессе (26.11.2020). URL: https://www.fntp.fr/sites/default/files/content/26112020_ani_teletravail.pdf.

⁵⁸⁵ Декрет № 2020-519 о предоставлении в исключительном порядке солидарной субсидии находящимся в наиболее тяжёлом финансовом состоянии домохозяйствам в связи с чрезвычайным положением в области здравоохранения (05.05.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041849630/> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁸⁶ Декрет № 2020-769 о предоставлении в исключительном порядке солидарной субсидии лицам до 25 лет в связи с чрезвычайным положением в области здравоохранения (24.06.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042032514> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁸⁷ Декрет № 2020-1453 о предоставлении в исключительном порядке солидарной субсидии находящимся в наиболее тяжёлом финансовом состоянии домохозяйствам и лицам до 25 лет в связи с чрезвычайным положением в области здравоохранения (27.11.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042574431> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁸⁸ Декрет № 2020-1785 о выплате в исключительном порядке денежных сумм, лицам, зарегистрированным в качестве ищущих работу (30.12.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000042840343> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁸⁹ См. статью 1 Декрета № 2020-1785. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000042840343> (дата обращения: 31.03.2021).

локдауна. Постановление № 2020-1442 было предусмотрено продление срока действия социальных субсидий, срок действия которых должен был закончиться в период с 30 октября 2020 года до даты, установленной приказом, которая не может наступать позднее даты окончания чрезвычайного положения в области здравоохранения⁵⁹⁰. С тех пор каждый месяц издаётся приказ о переносе на следующий месяц даты прекращения чрезвычайного положения в области здравоохранения⁵⁹¹.

33. Декретом № 2020-928 предусмотрены особые меры по выплате пособий по безработице работникам индустрии развлечений и артистам. Эти выплаты были продлены до 31 августа 2021 года. Кроме того, были смягчены условия для подачи заявления о выплате данных пособий в сентябре 2021 года⁵⁹².

Оплачиваемые больничные отпуска и профессиональные заболевания

34. В ноябре 2020 года во время второго локдауна оплачиваемые больничные отпуска были предоставлены здоровыми людям, если они были вынуждены оставаться дома, поскольку они находились в зоне особого риска в связи с пандемией COVID-19 или проживали совместно с лицом, входящим в уязвимую группу. Данное правило также применялось к людям, находившимся в изоляции в связи с наличием контакта с инфицированным человеком или наличием детей в возрасте до 16 лет, находившихся дома вследствие их особой уязвимости, наличия у них статуса инвалида или нахождения в условиях изоляции⁵⁹³. В январе 2021 года Декретом № 2021-13 были объединены оплачиваемые больничные отпуска для здоровых людей и лиц, инфицированных COVID-19, а также было приостановлено течение периода ожидания выплаты (статьи 1 и 2 Декрета № 2021-13)⁵⁹⁴. Следует также отметить, что людям, находящимся в изоляции или инфицированным COVID-19, отпуск по болезни на срок до четырёх дней без периода ожидания может быть предоставлен путём заполнения онлайн-формы на веб-сайте службы социального обеспечения (статья 3 Декрета № 2021-13)⁵⁹⁵.

⁵⁹⁰ Постановление № 2020-1442 о продлении срочных мер по возмещению доходов, указанных в статье L. 5421-2 Трудового кодекса (25.11.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042564931> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁹¹ Приказ (09.12.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042658105> (дата обращения: 31.03.2021); Приказ (23.12.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042742407> (дата обращения: 31.03.2021); Приказ (12.01.2021). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/texte/jo/JORFTEXT000042953062> (дата обращения: 31.03.2021); Приказ (30.01.2021). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043081141> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁹² Декрет № 2020-928 о срочных мерах по выплате пособий по безработице артистам и работникам сферы развлечений (29.07.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000042170029/> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁹³ Декрет № 2020-1386 (URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042521293> (дата обращения: 31.03.2021)), предусматривающий внесение поправок в Декрет № 2020-73 (November 14, 2020) (URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041513432> (дата обращения: 31.03.2021)).

⁵⁹⁴ Декрет № 2021-13 об особых правилах касательно оплачиваемых отпусков по болезни в соответствии со статьёй L. 1226-1 Трудового кодекса и особых условиях социального страхования государственными фондами в период борьбы с эпидемией COVID-19 (08.01.2021). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042895619> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁹⁵ Assurance Maladie. Demande d'arrêt de travail dans l'attente des résultats d'un test Covid: ouverture d'un teleservice (15.01.2021). URL: <https://www.ameli.fr/paris/assure/actualites/demande-darret-de-travail-dans-lattente-des-resultats-dun-test-covid-ouverture-dun-teleservice> (дата обращения: 31.03.2021).

35. Заражение COVID-19 было признано профессиональным заболеванием только для работников медицинских учреждений⁵⁹⁶.

3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19

3.1. Конституционный Совет

Решение № 2020-808 DC «признающее допустимым продление чрезвычайного положения в области здравоохранения и установление ряда мер по преодолению кризиса в области здравоохранения» (13.11.2020)

36. До вступления в силу Закона № 2020-1379 в Конституционный совет обратилась группа депутатов и сенаторов⁵⁹⁷.

37. Во-первых, они оспорили продление чрезвычайного положения в области здравоохранения, которое, по их мнению, не соответствовало критерию соразмерности. По мнению некоторых из них, он налагает слишком серьёзные ограничения на конституционные права и свободы, особенно право на свободу передвижения, право на неприкосновенность частной жизни, экономическую свободу и право на свободу выражения мнений. По мнению других, срок продления чрезвычайного положения в области здравоохранения ещё на четыре месяца был слишком длительным, что позволяло вводить ограничения прав и свобод без какого-либо участия Парламента.

38. Конституционный совет напомнил, что Конституция не запрещает законодателю объявлять чрезвычайное положение в области здравоохранения. Более того, в решении было указано, что только Парламент может оценить необходимость его продления в связи с эпидемической ситуацией. Кроме того, на основе мнения научного комитета Конституционный Совет отметил, что на момент принятия решения ситуация ухудшалась и становилась более опасной с приходом зимы, что оправдывало продление чрезвычайного положения на четыре месяца. Также Конституционный Совет указал на статью L. 3131-15 КОЗ и отметил, что меры, принятые в условиях чрезвычайного положения в области здравоохранения, могут затрагивать охрану здоровья населения только в том случае, если они строго пропорциональны возникающему риску. В заключение Конституционный совет добавил, что чрезвычайное положение в области здравоохранения может быть прекращено декретом, если это позволяет эпидемиологическая обстановка. По всем этим причинам аргумент о незаконности продления чрезвычайного положения в области здравоохранения был отклонён.

39. Во-вторых, Закон № 2020-1379 также предоставил Правительству широкие полномочия после прекращения чрезвычайного положения в области здравоохранения до 1 апреля 2021 года. Депутаты утверждали, что, организуя этот переходный режим автоматически без какого-либо участия Парламента, закон несоразмерно ограничил права и свободы. По мнению сенаторов, данное положение было нарушением принципа разделения властей и сферы полномочий законодателя.

40. Конституционный совет указал, что, устанавливая этот переходный режим, законодатель исходил из того, что существует высокий риск распространения эпидемии после прекращения чрезвычайного положения в области здравоохранения. Более того, состояние научных знаний не указывало на неправильность такой оценки. Также согласно Закону № 2020-856, принятому 9 июля

⁵⁹⁶ Декрет № 2020-1131 о признании профессиональными заболеваниями патологий, связанных с COVID-19 (14.09.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042328917/> (дата обращения: 31.03.2021).

⁵⁹⁷ Закон № 2020-1379 о продлении срока чрезвычайного положения и применении различных мер по борьбе с кризисом в сфере здравоохранения (14.11.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042520662> (дата обращения: 31.03.2021).

2020 года, меры, принятые во время переходного режима, могут быть направлены только на охрану здоровья населения и борьбу с распространением эпидемии. Они должны быть соразмерны имеющемуся риску и должны прекращаться, когда перестают существовать основания для их применения. Кроме того, за соблюдением этих требований осуществляется судебный контроль. Вследствие этого Конституционный совет постановил, что предоставление данных полномочий Правительству после прекращения чрезвычайного положения в области здравоохранения соответствует Конституции.

41. В-третьих, Закон продлил обмен данными об эпидемии и их анализ до 1 апреля 2021 года. Он также предоставил доступ к этим данным некоторым медицинским работникам и учреждениям, отвечающим за социальную защиту. Депутаты утверждали, что данные положения приводили к нарушению права на неприкосновенность частной жизни.

42. Ссылаясь на своё Решение № 2020-800 DC⁵⁹⁸, Конституционный совет напомнил, что законодатель создал информационную систему для выявления цепочек заражения и, следовательно, борьбы с эпидемией. Данные могли быть использованы только для этой цели. Более того, Совет указал, что, предусматривая предоставление доступа к данным медицинским работникам, отвечающим за тестирование на вирусы, Закон имеет в виду работников, участвующих в выявлении цепочек заражения, и что они имеют доступ только к данным, необходимым для тестирования. Кроме того, доступ учреждений, отвечающих за социальную защиту, к данным был обусловлен соглашением людей, прошедших тестирование. Таким образом, Конституционный совет не обнаружил нарушения права на неприкосновенность частной жизни на основании данных обстоятельств.

43. В-четвертых, Закон предусмотрел делегирование полномочий Правительству, чтобы оно могло заниматься правотворческой деятельностью по вопросам, отнесённым к сфере действия законов, путём принятия постановлений, устраняя последствия кризиса в области здравоохранения (п. 30 Приложения 3 к Аналитической справке). Депутаты и сенаторы раскритиковали это делегирование полномочий, поскольку его введение было поддержано ссылкой на предыдущие случаи делегирования полномочий, имевшие место во время первой волны COVID-19. По их словам, из-за этого упоминания объём делегируемых полномочий был слишком расплывчатым.

44. Конституционный совет отметил, что Закон разрешает только продление или восстановление прежних мер, принятых постановлениями, которые были приняты на основании прежнего делегирования полномочий. Но закон не продлил и не восстановил предыдущее делегирование полномочий. Для Конституционного совета объём делегируемых полномочий был достаточно ясным и ограничивался тем, что было необходимо для адекватного реагирования на эпидемию в свете чрезвычайного положения в области здравоохранения. Таким образом, положения конституции не были нарушены.

3.2. Административные суды

Предварительные замечания

45. Только административные трибуналы и суды обладают юрисдикцией на рассмотрение административных решений и нормативных актов, принятых во исполнение нормотворческих полномочий, принадлежащих Правительству (п. 47 Приложения 3 к Аналитической справке). Высшей судебной инстанцией по административным делам является

⁵⁹⁸ Конституционный совет. Закон о продлении срока чрезвычайного положения и дополнении связанных с ним положений. Решение № 2020-800 DC, 11.05.2020. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020800DC.htm> (дата обращения: 31.03.2021).

Государственный совет (*Conseil d'Etat*), который предоставляет рекомендации Правительству. Таким образом, его члены разделены на тех, кто осуществляет судебские функции, и тех, кто даёт рекомендации. Поскольку большинство мер, принятых для борьбы с пандемией, были административными решениями, Государственный совет является наиболее важным органом, контролирующим содержание мер, принятых французским государством в связи с кризисом, связанным с пандемией COVID-19.

46. Более того, следует отметить, что большинство исков было подано в рамках ускоренного производства (*référé-liberté*), которое может использоваться всякий раз, когда права личности «серьёзно и незаконно» нарушаются⁵⁹⁹. В таком случае в течение 48 часов судьёй должны быть приняты временные меры. Чтобы добиться удовлетворения своих требований, истец должен доказать наличие в его или её случае чрезвычайных обстоятельств, очевидной незаконности оспариваемой меры и угрозы, которую она представляет для его или её свободы. Следовательно, стандарт доказывания в таком виде производства выше в сравнении с обычной процедурой. Недостатком последней является длительный период ожидания до начала судебного разбирательства, что объясняет широкое использование ускоренных процедур во время кризиса COVID-19. Принимаемое по результатам данного вида производства решение называется постановлением. Его не следует путать с постановлениями, которые принимает Правительство в силу делегирования полномочий Парламентом.

Гражданские свободы

47. Второй локдаун, объявленный Декретом № 2020-1310, был оспорен на основании нарушения личных свобод, но Государственный совет посчитал данное ограничение личных свобод оправданным в целях защиты общественного здоровья⁶⁰⁰.

48. В отличие от локдаунов, комендантский час, установленный декретом в декабре 2020 года, не предусматривал особое правило в виде предоставления права ежедневно в течение часа заниматься спортом или выходить на прогулку в пределах одного километра от места жительства. Такое положение вещей оспаривалось в административных судах, поскольку тем самым работники были лишены возможности занятий спортом по окончании рабочего дня. Государственный совет постановил, что с учётом распространения пандемии явных и серьёзных нарушений свободы передвижения не имелось⁶⁰¹.

49. В Государственном совете также оспаривались ограничения права на собрания в общественных местах в обход реализации права на выражение протеста, в частности, оспаривалась законность Постановления № 2020-663⁶⁰², которым были запрещены собрания более 10 человек, а также организация протестов. Государственный совет решил, что его положения носили слишком общий и абсолютный характер в свете эпидемиологической обстановки и с учётом альтернативных

⁵⁹⁹ Статья L. 521-2 Административного процессуального кодекса.

⁶⁰⁰ Государственный совет, дела № 439800, 439818 и 439855. Постановление от 22.12.2020. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042729497> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶⁰¹ Государственный совет, *M. A...D... et M. B...C...* дело № 448029. Постановление от 07.01.2021. URL: <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-01-07/448029> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶⁰² Декрет № 2020-663 о принятии общих мер в связи с пандемией COVID-19 в период чрезвычайного положения (31.05.2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041939818/> (дата обращения: 31.03.2021).

возможностей для организации безопасных демонстраций⁶⁰³. Таким образом, реализация предусмотренных им мер была приостановлена, а право на протест было восстановлено.

50. С другой стороны, закрытие предприятий, в частности баров, ресторанов, клубов, тренажёрных залов, музеев, концертных залов и кинотеатров, также ограничило некоторые свободы, в частности свободу выражения мнений, экономические свободы и свободу творчества. Государственный совет признал, что эти закрытия представляют собой серьёзное ограничение этих прав и свобод, но счёл, что они были соразмерны цели защиты здоровья населения с учётом распространения пандемии во Франции⁶⁰⁴. По той же логике безальтернативное дистанционное обучение в университетах рассматривалось как ограничение, соразмерное ограничениям свободы выражения мнений и собраний с учётом необходимости защиты общественного здоровья⁶⁰⁵.

Свобода вероисповедания

51. Вышеупомянутые решения, по-видимому, указывают на то, что отмена Государственным советом принятых мер весьма маловероятна, поскольку проводимая им проверка на соразмерность основана на мягких критериях (им было отменено только одно ограничение, связанное с правом на выражение протеста). Однако сравнение решений, касающихся ограничений свободы вероисповедания во время первой и второй волн COVID-19, особенно интересно, поскольку показывает, что Государственный совет адаптирует свою позицию к текущей ситуации и темпам распространения пандемии.

52. Во время первого локдауна Правительство постановило приостановить религиозные службы с участием более 20 человек. После введения второго локдауна данная мера была продлена, иначе такие религиозные учреждения смогли бы вновь открыться и служить местом собрания людей. Согласно решению судьи Государственного совета, приостановление религиозных служб не соответствовало цели защиты здоровья населения на этапе ослабления ограничений, в том числе при сравнении с мерами, принятыми в других аналогичных ситуациях (например, в барах или ресторанах).⁶⁰⁶ Однако во время второго локдауна религиозные службы, за исключением захоронений с участием не более 30 человек, были запрещены. В этой ситуации Государственный совет одобрил данную меру, поскольку пандемия была намного серьёзнее по сравнению с маем 2020 года⁶⁰⁷. Данное решение демонстрирует, что проверка соразмерности принимаемых мер, проводимая Государственным советом, напрямую связана с темпами распространения пандемии.

⁶⁰³ Государственный совет, дела № 440846, 440856 и 441015. Постановление от 13.06.2020. URL: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-13-juin-2020-manifestations-sur-la-voie-publique> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶⁰⁴ Государственный совет, дела № 447698, 447783, 447784, 447785, 447786, 447787, 447791, 448899 и 447839. Постановление от 23.12.2020. URL: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/cinemas-theatres-salles-de-spectacles-le-juge-des-referes-ne-suspend-pas-leur-fermeture-en-raison-d-une-situation-sanitaire-nouvellement-degrad> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶⁰⁵ Государственный совет, дело № 447015. Постановление от 10.12.2020. URL: <https://juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-20201210-447015> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶⁰⁶ Государственный совет, дела № 440366, 440380, 440410, 440531, 440550, 440562, 440563 и 440590. Постановление от 18.05.2020. URL: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-18-mai-2020-rassemblements-dans-les-lieux-de-culte> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶⁰⁷ Государственный совет, *Association Civitas*. Дело № 445825. Постановление от 07.11.2020. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042532335> (дата обращения: 31.03.2021).

Право на неприкосновенность частной жизни

53. Право на неприкосновенность частной жизни занимало центральное место в комплексе принимаемых Францией мер противодействия пандемии COVID-19, поскольку в ходе их реализации использовались информационные системы сбора персональных данных. Так, возник вопрос о том, может ли префект Парижа использовать дроны с целью осуществления полицейского наблюдения и обеспечения соблюдения режима локдауна в городе (п. 41 Приложения 3 к Аналитической справке)⁶⁰⁸. Государственный совет отменил эту меру, поскольку префект не имел полномочий на издание приказа о её применении. Этот случай побудил премьер-министра проконсультироваться с Государственным советом — в качестве консультативного, а не юрисдикционного органа — по вопросу использования дронов в целях наблюдения. Государственный совет издал Консультативное заключение от 13 ноября 2020 года, заявив, что только законодатель вправе решать, может ли использование дронов быть адекватной мерой с учётом права на неприкосновенность частной жизни и необходимости защиты общественного порядка⁶⁰⁹.

54. Тем не менее полиция продолжала использовать дроны для осуществления надзора в Париже, что привело к тому, что ассоциация «La quadrature du net» подала ещё один иск в административный суд. 22 декабря 2020 года Государственный Совет решил, что даже если дроны направляют лишь размытые изображения в командный центр, иные данные на них все же позволяли идентифицировать людей на этих изображениях и тем самым представляли собой персональные данные, на которые распространяется действие Общего регламента по защите данных⁶¹⁰, а также французского законодательства, регулирующего данный вопрос. Более того, Государственный совет подчеркнул, что после опубликования заключения Национальной комиссии по обработке данных и защите свобод не был принят ни один закон или декрет министерства, разрешавший использование дронов, как это было в первом решении от мая 2020 года⁶¹¹. В результате Государственный совет высказал серьёзные сомнения в законности использования дронов и приостановил его⁶¹². В настоящее время на рассмотрении парламента находится законопроект, посвящённый этому вопросу⁶¹³.

55. Другим серьёзным вопросом, связанным с правом на неприкосновенность частной жизни, было создание информационных систем (п. 47 Приложения 3 к Аналитической справке). Их целью

⁶⁰⁸ Государственный совет, *Association la Quadrature du net (ord.) and Ligue des droits de l'homme*. Дела № 440442 и 440445. Постановление от 18.05.2020. URL: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-18-mai-2020-surveillance-par-drones> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶⁰⁹ Государственный совет, *Advice regarding the use of airborne image pickup equipment by public authorities*. Консультативное заключение № 401214. 13.11.2020. URL: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-relatif-a-l-usage-de-dispositifs-aerportes-de-captation-d-images-par-les-autorites-publiques> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶¹⁰ Регламент (ЕС) 2016/679 Европейского парламента и Совета ЕС о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном перемещении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (27.04.2016). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=FR> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶¹¹ Государственный совет, *Association la Quadrature du net (ord.) and Ligue des droits de l'homme*. Cases № 440442 и 440445. Постановление от 18.05.2020. URL: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-18-mai-2020-surveillance-par-drones> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶¹² Государственный совет, *La Quadrature du Net*. Case № 446155. Постановление от 22.12.2020. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042729524> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶¹³ См. проект закона № 3452. URL: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/L15b3452_proposition-loi (дата обращения: 31.03.2021).

был сбор личных данных, их обработка и, в случае необходимости, обмен без согласия лиц, чтобы более эффективно бороться с пандемией. Эти данные были строго ограничены вирусологическим или серологическим статусом и не могли храниться более трёх месяцев после их сбора. Основная цель состояла в том, чтобы тщательно изучать пандемию, выявлять потенциальные вирусные штаммы и связываться с лицами, имевшими контакт с носителями инфекции, чтобы просить их соблюдать режим строгой изоляции (в том числе путём прослеживания контактов). Одновременно было запущено приложение для осуществления отслеживания «TousAntiCovid». Эти информационные системы были использованы во Франции в медицинских целях впервые. Кроме того, это был первый случай, когда было осуществлено настолько значительное отступление от врачебной тайны⁶¹⁴. Тем не менее и Государственный совет, и Конституционный совет решили, что использование таких информационных систем оправдано с целью эффективной борьбы с пандемией⁶¹⁵.

56. Медицинские данные хранятся на платформе «Health Data Hub», которая была создана в 2019 году⁶¹⁶. Они могут быть использованы Центром данных здравоохранения или Национальной службой социального страхования для предоставления большего количества информации о коронавирусе. Однако хостингом платформы занималась компания Microsoft, что послужило причиной опасений о возможной утечке данных в Соединённые Штаты в соответствии со статьёй 702 Закона о надзоре за иностранной разведывательной деятельностью и Законом о разъяснении порядка законного использования данных за рубежом. Результатом этого была подача иска в Государственный совет. Однако Государственный совет указал на чрезвычайное положение как основание для сбора и обработки этих данных и отсутствию технологических альтернатив. Кроме того, он подчеркнул, что контракт, заключённый с Microsoft, соответствует требованиям французского законодательства о хостинге данных и основания для опасений по поводу передачи данных в США отсутствуют из-за наличия механизма защиты персональных данных⁶¹⁷. Тем не менее месяц спустя Суд ЕС объявил механизм защиты персональных данных недействительным, поставив под сомнение решения французских судов⁶¹⁸. В Государственный совет поступил новый иск. В нём говорилось, что Суд ЕС не запрещал американским компаниям обрабатывать данные на территории ЕС. Более того, изменения в договоре с Microsoft, подписанном 3 сентября 2020 года, оговаривали, что компания не может обрабатывать данные за пределами географической зоны, указанной платформой. Вновь указав на неотложную потребность в таких информационных системах и отсутствие

⁶¹⁴ Национальная комиссия по обработке данных и защите свобод, *Заключение по проекту декрета касательно информационных систем, упомянутых в статье 6 проекта закона, продлевающего срок действия чрезвычайного положения в области здравоохранения*. Заключение № 2020-051. 08.05.2020. URL: <https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/2020-051-urgence-sanitaire.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶¹⁵ Государственный совет. *Заключение по проекту закона о продлении срока действия чрезвычайного положения в области здравоохранения, а также дополнении связанных с ним положений* [04.05.2020] № 400104. URL: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-prorogeant-l-etat-d-urgence-sanitaire-et-completant-ses-dispositions> (дата обращения: 31.03.2021); Конституционный совет, *Закон о продлении срока действия чрезвычайного положения в области здравоохранения, а также дополнении связанных с ним положений* [11.05.2020]. Решение № 2020-800 DC. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020800DC.htm> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶¹⁶ Приказ, предусматривающий внесение поправок в приказ от 23.03.2020 о мерах по обеспечению организации и функционирования системы здравоохранения в период эпидемии COVID-19 [11.04.2020]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041812657> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶¹⁷ Государственный совет. *Plateforme Health Data Hub*. Дело № 4400916. Постановление от 19.06.2020. URL: <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-06-19/440916> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶¹⁸ Суд ЕС. *Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Ltd and Maximilian Schrems*. Дело № C-311/18. Решение от 16.07.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0311> (дата обращения: 31.03.2021).

удовлетворительных альтернатив, Государственный совет признал действительными положения договора с Microsoft⁶¹⁹.

57. Данный договор о хранении данных с Microsoft до сих пор вызывает множество возражений⁶²⁰. Национальная служба социального страхования в своём заявлении от 19 февраля 2021 года отметила, что с учётом специфики данных только новая платформа, управление которой осуществляется посредством независимых от иностранного участия механизмов и полностью подчиняется требованиям Общего регламента по защите данных⁶²¹, может осуществлять задачу, возложенную на Health Data Hub. Тем не менее Национальная служба социального страхования приняла решение о передаче некоторых данных в Health Data Hub в связи с острой необходимостью исследования COVID-19 и борьбы с его распространением.

Пожилые люди и право на жизнь

58. Некоторые ассоциации подвергли сомнению потенциальную практику отбора пациентов по возрасту, препятствующую пожилым людям обращаться в больницы при заражении COVID-19. Они утверждали, что такая практика была бы основана на более низкой выживаемости этих пациентов. Ассоциации подали иск в административные суды, сославшись на то, что больницы не принимали людей, живущих в домах престарелых, что представляло собой неисполнение государством своих непосредственных функций. Но Государственный совет решил, что ассоциации не представили доказательства своих заявлений⁶²². Более того, Государственный совет указал, что пожилые люди имеют доступ к паллиативной помощи вне больниц и имеют особое право на посещение перед смертью при помещении в лечебные учреждения. В другом деле, рассмотренном в апреле 2020 года, истцы просили суд издать приказ в отношении премьер-министра об организации проведения систематического тестирования в учреждениях для престарелых, а также об организации обязательного использования средств индивидуальной защиты.⁶²³ Со ссылкой на нехватку как тестов, так и оборудования, Государственный совет отклонил данный иск.

59. Кроме того, Постановлением от 3 марта 2021 года⁶²⁴ Государственный совет отменил принятую на министерском уровне рекомендацию, призывающую дома престарелых запретить проживающим в них лицам выходить на улицу. Семьи этих лиц обратились в суд с иском о чрезмерном ограничении свободы передвижения. Государственный совет решил, что с учётом количества проведённых вакцинаций в домах престарелых эта мера не является адекватной. Признавая чрезвычайный

⁶¹⁹ Государственный совет. *Conseil National du logiciel libre*. Дело № 444937. Постановление от 13.10.2020. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042444915?> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶²⁰ *Untersinger P. M. Données de santé : plate-forme Health Data Hub survit à nouveau au Conseil d'État* (October 14, 2020) // *Le Monde*. URL: https://www.lemonde.fr/pixels/article/2020/10/14/donnees-de-sante-la-plate-forme-health-data-hub-survit-a-nouveau-au-conseil-d-etat_6056038_4408996.html (дата обращения: 31.03.2021).

⁶²¹ Регламент (ЕС) 2016/679 Европейского парламента и Совета ЕС о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном перемещении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46 / ЕС (27.04.2016). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶²² Государственный совет. *Association Coronavictimes*. Дело № 439910. Постановление от 15.04.2020. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000041807017> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶²³ Государственный совет. *L'Union nationale des syndicats FO Santé privée*. Дело № 440002. Постановление от 15.04.2020. URL: <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-04-15/440002> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶²⁴ Государственный совет. Дело № 449759, Постановление от 03.03.2021. URL: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/le-conseil-d-etat-suspend-l-interdiction-generale-et-absolue-de-sortie-des-residents-d-ehpad> (дата обращения: 31.03.2021).

характер ситуации, Государственный Совет все же принял решение приостановить действие оспариваемой рекомендации.

Вакцины и право на жизнь

60. Первое судебное решение, связанное с требованием получить вакцину в приоритетном порядке, было вынесено 7 января 2021 года административным трибуналом Шалон-ан-Шампань⁶²⁵. Заявитель был инвалидом и желал пройти вакцинацию, в то время как по состоянию на тот момент только лица, подпадавшие под определение «уязвимых лиц» (в основном, пожилые люди или люди с серьёзными заболеваниями), могли получить вакцину. Административный трибунал установил, что истец (мужчина) не продемонстрировал очевидного и серьёзного нарушения его основных прав свобод или того, что он относился к категории уязвимых лиц. Кроме того, как было отмечено судьёй, заявитель жил дома, не работал и не получал на ежедневной основе помощь от каких-либо лиц за исключением его супруги, нахождение которой не подвергало его существенному риску контакта с инфицированным лицом. Таким образом, трибунал не установил наличие особых условий для предоставления заявителю права на получение вакцины.

61. В другом судебном процессе от 5 февраля 2021 года ассоциация, защищающая интересы заключённых, оспорила приказ министерства об организации кампании по вакцинации и утверждала, что первая фаза должна включать в себя вакцинацию заключённых, поскольку условия их содержания создают для них более высокий риск передачи вируса⁶²⁶. В качестве правовых оснований она сослалась на право на жизнь и принцип равенства. Государственный совет признал, что право на жизнь и принцип равенства относятся к числу фундаментальных прав и свобод и что администрация тюрьмы несёт ответственность за то, чтобы не подвергать здоровье заключённых опасности. Тем не менее, касаясь принципа равенства, Государственный совет напомнил, что первая фаза была нацелена на людей старше 75 лет или лиц с серьёзными сопутствующими заболеваниями, не исключая заключённых, относящихся к данным группам лиц. Таким образом, он пришёл к выводу, что нарушение принципа равенства между заключёнными и остальными группами населения отсутствует. В части права на жизнь Государственный совет сослался на Высшее управление здравоохранения, рекомендовавшее придерживаться пяти этапов, запланированных в рамках кампании по вакцинации. Кроме того, по прошествии года с момента начала пандемии COVID-19, Государственный совет с опорой на официальные статистические данные отметил, что заключённые не были подвергнуты особо значительной угрозе жизни и здоровья, поскольку, начиная с февраля 2020 года, лишь двое из них скончались вследствие заражения COVID-19. При условии соблюдения социальной дистанции заключённые не подвергались большому риску. Как следствие, Государственный совет отклонил иск.

⁶²⁵ Административный трибунал Шалон-ан-Шампань. Дело № 2100005. Постановление от 07.01.2021. URL : <http://chalons-en-champagne.tribunal-administratif.fr/content/download/178599/1755271/version/1/file/Ordonnance%20n%C2%B0%202100005%20du%2007.01.2021%20anonymis%C3%A9e.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

⁶²⁶ Государственный совет. *Robin des lois*. Дело № 449081. Постановление от 05.02.2021. URL: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/vaccination-contre-la-covid-19-pour-les-personnes-detenues> (дата обращения: 31.03.2021).

II. Германия

Резюме

62. В рассматриваемый период законодатель на федеральном и региональном уровне продолжил работу по созданию правового регулирования различных отраслей, направленных на борьбу с COVID-19 и преодоление его негативных последствий. Кроме того, значительный объём нормотворческой деятельности был осуществлён органами исполнительной власти, в частности Министерством здравоохранения Германии.

63. Новые меры по борьбе с пандемией, принятые на федеральном уровне, включали усиление контроля за распространением инфекции, в частности, за прибытием инфицированных лиц из-за границы, модернизацию инфраструктуры в различных областях с целью приспособить её к реалиям пандемии и связанных с ней ограничений, а также совершенствование санитарных мер, направленных на борьбу с пандемией, в частности, тестирования и вакцинации.

64. Ограничения в отношении организаций и населения в течение рассматриваемого периода действовали в объёме, зависящем от эпидемиологической обстановки, и изменялись в сторону ужесточения или смягчения в зависимости от темпов распространения COVID-19 и рисков для системы общественного здравоохранения. Широкие ограничения были введены осенью 2020 – зимой 2021 годов в связи с резким ростом числа заболевших. По своему содержанию принятые меры в значительной степени совпадали с теми, которые были введены при первой реакции на пандемию. Вместе с тем некоторые ограничения и требования, налагаемые на организации, появились позже в результате принятия новых нормативно-правовых актов, в частности, в области трудовых отношений.

65. В части мер поддержки в Германии была создана диверсифицированная система финансовой поддержки предприятий и населения, предусматривающая различную помощь в зависимости от группы, в которую входят предприятия или граждане.

66. Судебная практика по различным правовым вопросам, связанным с пандемией, представлена значительным количеством судебных решений, включая решения высших судебных инстанций Германии. При этом нередко в судах рассматривался вопрос законности тех или иных ограничительных мер, принятых государственными органами. Хотя в большинстве случаев суды разрешают подобные дела в пользу государственных органов, в практике судов, включая Конституционный суд, имеются случаи признания таких мер незаконными (неконституционными).

1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19

Федеральные законы

67. С начала пандемии COVID-19 Бундестагом было принято уже более 40 федеральных законов, предусматривающих специальное регулирование в связи с распространением коронавирусной инфекции и борьбой с ней. Около трети всех законов, касающихся регулирования отношений в связи с пандемией COVID-19, были приняты Бундестагом начиная с сентября 2020 года. Процесс создания детального правового регулирования данных вопросов продолжает оставаться динамичным несмотря на то, что с начала пандемии прошло уже более года.

68. К числу важнейших федеральных законов наряду с проанализированным ранее ФЗЗИ (пп. 69–72 Приложения 3 к Аналитической справке) следует упомянуть несколько новых принятых законов.

69. 23 октября 2020 года Бундестагом был принят Закон о программе развития больниц⁶²⁷. Он предусматривает внесение изменений в различные федеральные законы, касающиеся прежде всего финансирования сферы здравоохранения с целью обеспечить наличие у больниц достаточных финансовых ресурсов на проведение широкой кампании по их модернизации. Стимулом для разработки данного закона федеральным Правительством послужила именно пандемия COVID-19⁶²⁸.

70. 18 ноября 2020 года Бундестагом был принят Третий закон о защите населения при наличии эпидемии национального масштаба⁶²⁹. Он предусматривает внесение изменений в различные федеральные законы в сфере здравоохранения, в том числе в ФЗЗИ. Согласно положениям данного закона, введение федеральным Правительством или Министерством здравоохранения специальных ограничительных мер, направленных на борьбу с эпидемией, возможно только в случае констатации Бундестагом эпидемии национального масштаба в соответствии с условиями, установленными ФЗЗИ:

- ВОЗ объявила ЧСЗМЗ, и имеется угроза заноса представляющего опасность инфекционного заболевания на территорию Германии; или
- есть риск распространения или уже имеет место распространение представляющего опасность инфекционного заболевания на территории нескольких федеральных земель в составе Германии.

71. Ранее такие критерии не были чётко определены (пп. 71–72 Приложения 3 к Аналитической справке).

72. Данным законом предусмотрено включение в текст ФЗЗИ специального положения (параграфа 28а), предусматривающего различные меры защиты населения, которые могут быть приняты государственными органами в связи с пандемией COVID-19. В нём также предусмотрено, что более жёсткие меры, например, введение локдауна, возможны только в случае, если более мягкие меры оказываются недостаточно эффективными. Указанные меры по общему правилу вводятся органами государственной власти федеральных земель с учётом эпидемиологической обстановки на местном уровне (т. е. на уровне районов, районных городов и административных округов). Однако в случае широкого распространения эпидемии на уровне всей федеральной земли соответствующие решения также могут приниматься с учётом эпидемиологической обстановки на уровне федеральной земли.

73. Данным федеральным законом предусмотрено множество других мер, направленных на борьбу с эпидемией. Например, предусмотрена возможность обязательной электронной регистрации для лиц, приехавших на территорию Германии из стран с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой.

74. Работа по разработке специального законодательства на федеральном уровне продолжается и в настоящий момент. Так, 21 апреля 2021 года Бундестагом был одобрен проект Четвёртого закона о

⁶²⁷ Gesetz für ein Zukunftsprogramm Krankenhäuser (Krankenhauszukunftsgesetz). URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl120s2208.pdf (дата обращения: 18.04.2021).

⁶²⁸ Investitionsprogramm für Krankenhäuser. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau/krankenhauszukunftsgesetz-1781744> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶²⁹ Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl120s2397.pdf (дата обращения: 18.04.2021).

защите населения при наличии эпидемии национального масштаба, ключевым положением которого является предоставление возможности для принятия различных мер защиты населения в связи с пандемией COVID-19 на федеральном уровне без согласования с представителями федеральных земель (на данный момент ограничения по инициативе Правительства согласовываются с представителями федеральных земель (пп. 85–86 Приложения 4 к Аналитической справке))⁶³⁰. Перед вступлением в силу проект данного закона должен быть одобрен Бундесратом и санкционирован Президентом.

*Законы земель*⁶³¹

75. Законодательное регулирование по вопросам, связанным с борьбой с распространением COVID-19, в федеральных землях Северный Рейн-Вестфалия и Бавария не претерпело существенных изменений в период с сентября 2020 года по март 2021 года (пп. 77–85 Приложения 3 к Аналитической справке).

2. Меры, принятые в целях борьбы с распространением COVID-19

2.1. Общие меры

Транспорт

76. С начала пандемии COVID-19 в Германии попеременно наблюдалось как уменьшение, так и увеличение числа случаев заражения COVID-19. Содержание принятых мер по борьбе с распространением коронавируса, включая сферу транспорта, но не ограничиваясь ей, зависело от эпидемиологической обстановки в конкретный момент и менялось в зависимости от рисков для системы общественного здравоохранения.

77. По состоянию на настоящий момент в отношении лиц, въезжающих на территорию Германии, действуют разные правила в зависимости от того, из какого региона они приезжают:

- лицам, прибывающим из стран со средним уровнем риска любым видом транспорта кроме самолёта, необходимо сделать тест и получить подтверждение об отсутствии COVID-19 в течение 48 часов после прибытия;
- лицам, прибывающим из стран с высоким уровнем риска, включая страны, где распространены более опасные мутации коронавируса, необходимо сделать тест и получить подтверждение об отсутствии заболевания до прибытия и по прибытии;
- лицам, прибывающим самолётом, независимо от страны происхождения, необходимо сделать тест и получить подтверждение об отсутствии заболевания в течение 48 часов до прибытия⁶³².

⁶³⁰ Bundesweite Notbremse beschlossen. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bundesweite-notbremse-1888982> (дата обращения: 21.04.2021).

⁶³¹ Как и в Приложении 3 к Аналитической справке, в Приложении 4 для анализа выбрана земля Северный Рейн-Вестфалия, а также земля Бавария.

⁶³² Diese Regeln gelten bei Einreise aus dem Ausland. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/corona-einreiseverordnung-1836284> (дата обращения: 18.04.2021).

Здравоохранение

78. С момента первой реакции на пандемию COVID-19 (п. 88 Приложения 3 к Аналитической справке) на федеральном уровне было принято значительное количество дополнительных мер в сфере здравоохранения. Как отмечалось выше (п. 69 Приложения 4 к Аналитической справке), распространение COVID-19 послужило для Правительства стимулом для модернизации и дальнейшего совершенствования системы здравоохранения с целью обеспечить её максимальную эффективность в борьбе с пандемией. В частности, в сентябре 2020 года Министр здравоохранения Германии объявил о планах Правительства увеличить количество медицинских работников в больницах, а также направить денежные средства на внедрение новых цифровых технологий в государственных органах в сфере здравоохранения. Этот пакет мер был согласован Федерацией с федеральными землями⁶³³.

79. Кроме того, в ноябре 2020 года Правительство объявило о начале реализации программы по созданию национального резерва здравоохранения — инфраструктуры по хранению на специально созданных складах медицинского оборудования, материалов, медикаментов и т. д., к которым можно было бы обеспечить максимально быстрый доступ в случае чрезвычайной ситуации, подобной эпидемии COVID-19, в будущем⁶³⁴.

80. С появлением вакцин были предприняты меры по обеспечению их наиболее рационального использования. С этой целью Министерством здравоохранения было разработано положение о вакцинации⁶³⁵, которое определяет приоритетные группы населения, вакцинация которых проводится в первую очередь, порядок применения разных видов вакцинации к разным группам населения, порядок проведения вакцинации в различных видах учреждений здравоохранения и т. д.

81. Министерство здравоохранения также разработало и периодически обновляет содержание другого положения, регулирующего вопросы проведения тестов на наличие COVID-19⁶³⁶.

Образование

82. Наряду с ранее введёнными мерами (пп. 89–90 Приложения 3 к Аналитической справке) следует отметить, что в целях обеспечения непрерывности образовательного процесса в условиях пандемии и локдауна Правительство объявило о планах инвестировать значительные денежные средства в развитие цифровых технологий в образовательной среде. В частности, это касается снабжения преподавателей и учеников устройствами, посредством которых возможно дистанционное обучение⁶³⁷. Меры поддержки дистанционного образовательного процесса в отношении высшего

⁶³³ Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst. URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/o/oeffentlicher-gesundheitsdienst-pakt.html> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶³⁴ Bundesregierung baut Nationale Gesundheitsreserve auf. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/nationale-reserve-1821502> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶³⁵ Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2. URL: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Coronavirus/Verordnungen/Corona-ImpfV_BAnz_AT_11.03.2021_V1.pdf (дата обращения: 18.04.2021). Данный нормативно-правовой акт вступил в силу 08.03.2021 и стал третьим положением о вакцинации. Предыдущие два положения действовали в период с декабря 2020 года по февраль 2021 года и с февраля 2021 года по март 2021 года соответственно.

⁶³⁶ Verordnung zum Anspruch auf Testung in Bezug auf einen direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV 2. URL: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Coronavirus/Verordnungen/Corona-TestV_BAnz_AT_09.03.2021_V1.pdf (дата обращения: 18.04.2021).

⁶³⁷ Digitalisierung der Schulen mit Hochdruck vorantreiben. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/mediathek/kanzlerin-podcast/podcast-schulen-1789466> (дата обращения: 18.04.2021).

образования принимаются и на уровне некоторых федеральных земель. Так, в федеральной земле Северный Рейн-Вестфалия 7 декабря 2020 года принят Закон о дополнительных мерах по преодолению пандемии коронавируса в сфере высшего образования⁶³⁸. Данный закон предусматривает специальные правила, касающиеся образовательного процесса и направленные на борьбу с распространением COVID-19 (например, организация образовательного процесса онлайн).

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

83. Наряду с ранее введёнными ограничительными мерами (пп. 91–97 Приложения 3 к Аналитической справке) следует упомянуть иные меры, принятые после первой реакции на пандемию COVID-19.

84. Положение об охране труда регулирует широкий круг вопросов, связанных с трудовыми правоотношениями в период пандемии. Например, на работодателей по общему правилу возлагается обязанность предоставлять работникам возможность работать из дома, при этом работники не обязаны пользоваться такой возможностью. В рабочих помещениях работодатели обязаны создать необходимые условия для соблюдения правил безопасности, в частности, использование масок, соблюдение дистанции и т. д.⁶³⁹

85. Зачастую конкретные меры принимались исходя из текущей обстановки и могли действовать на протяжении различных сроков. Так, наиболее жёсткие меры, включавшие временное закрытие многих типов предприятий (в сфере гастрономии, культуры и искусства, развлечений и т. д.) или ограничение числа посетителей (например, в сфере оптовой и розничной торговли), были согласованы Федерацией и федеральными землями осенью 2020 – зимой 2021 годов в период наибольшего распространения вируса⁶⁴⁰. В связи с последовавшим за этим спадом числа случаев принятые меры были смягчены в марте 2021 года, причём объём послаблений определялся на уровне федеральных земель⁶⁴¹. С началом нового роста числа случаев заболевания, именуемым в некоторых немецких СМИ «третьей волной»⁶⁴², жёсткие меры, в частности, ограничение работы некоторых типов предприятий могут вновь быть введены на временной основе. При этом сам характер принимаемых ограничений существенно не изменился в сравнении с теми мерами, которые принимались на начальных этапах пандемии.

⁶³⁸ Gesetz hinsichtlich weiterer Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Hochschulbereich. URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vnd_id=18940&ver=8&val=18940&sq=0&menu=1&vnd_back=N (дата обращения: 18.04.2021).

⁶³⁹ SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/corona-arbschv/BJNR602200021.html> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁴⁰ Videokonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 28. Oktober 2020. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau/videokonferenz-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-28-oktober-2020-1805248> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁴¹ Die nächsten Schritte klug gehen. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/bund-laender-beschluss-1872126> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁴² Die perfekte dritte Welle. URL: <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/corona-dritte-welle-101.html> (дата обращения: 19.04.2021).

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

86. Ограничения в отношении населения вводились на временной основе в зависимости от общей эпидемиологической обстановки. Сам набор ограничений в отношении населения в случае резкого роста числа случаев существенно не изменился с момента начала пандемии: локдаун в определённые периоды, запрет встреч и собраний, где число участников превышает максимально допустимое количество, обязательное ношение масок и т. д. Данные ограничения были введены по согласованию Федерации и федеральных земель осенью 2020 – зимой 2021 годов в ответ на резкое увеличение числа случаев заболевания⁶⁴³.

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов

87. Помимо ранее принятых мер поддержки (пп. 107–109 Приложения 3 к Аналитической справке) следует отметить некоторые новые программы помощи, созданные Правительством для поддержки различных отраслей экономики:

- Neustart Kultur — программа финансовой поддержки различных учреждений культуры, в частности, музеев, цирков, кинотеатров, библиотек, театров и т. д. В рамках программы реализуются различные проекты: модернизация оборудования и помещений, присуждение стипендий деятелям искусства, содействие в проведении культурных программ и т. д.⁶⁴⁴;
- Neustarthilfe — созданная Министерством экономики и энергетики программа финансовой поддержки самозанятых и предприятий малого бизнеса, пострадавших от последствий пандемии. Помощь оказывается путём прямых денежных выплат⁶⁴⁵;
- Überbrückungshilfe — программа финансовой поддержки любых видов предприятий, самозанятых и представителей свободных профессий. Помощь оказывается путём прямых денежных выплат⁶⁴⁶;
- November- und Dezemberhilfe — программа финансовой поддержки предприятий и самозанятых, пострадавших от введения жёстких ограничительных мер в ноябре–декабре 2020 года⁶⁴⁷.

⁶⁴³ Videokonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 28. Oktober 2020. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau/videokonferenz-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-28-oktober-2020-1805248> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁴⁴ Rettungsprogramm wird ausgebaut. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/corona-hilfen> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁴⁵ Neustarthilfe. URL: <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/Artikel/neustarthilfe.html> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁴⁶ Überbrückungshilfe III. URL: <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/Artikel/ueberbrueckungshilfe-iii.html> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁴⁷ Überblick: Was ist die November- und Dezemberhilfe? URL: <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Ausserordentliche-Wirtschaftshilfe/ausserordentliche-wirtschaftshilfe.html> (дата обращения: 18.04.2021).

88. В числе новых мер поддержки следует также назвать принятый 10 марта 2021 года Третий закон о налоговой помощи во время коронавируса⁶⁴⁸, которым предусмотрены как налоговые льготы общего характера (отсрочка по уплате налога на доходы физических лиц и организаций) для всех лиц, так и налоговые послабления (снижение НДС) для некоторых секторов экономики, например, для предприятий гастрономической сферы. Кроме того, следует упомянуть принятый Бундестагом 3 декабря 2020 года Закон о защите занятости, которым предусмотрено возмещение работодателям некоторых видов обязательных платежей при соблюдении ими определённых условий, в частности, в случае их участия в программе повышения квалификации их сотрудников.⁶⁴⁹

89. Кроме выше указанных мер финансовой поддержки путём предоставления субсидий следует также упомянуть меры косвенной поддержки предприятий, предусмотренные Федеральным правительством. Например, создание Фонда стабилизации экономики для предоставления поручительств и гарантий по кредитам организаций⁶⁵⁰, а также предоставление кредитов государственным банком Kreditanstalt für Wiederaufbau⁶⁵¹.

90. Меры поддержки включают также федеральные законы, продлевающие срок моратория на подачу заявлений о банкротстве, а также некоторых других действий, в частности, подачи налоговых деклараций в период пандемии COVID-19. В последний раз такой закон был принят Бундестагом 15 февраля 2021 года⁶⁵².

2.5. Меры поддержки населения

91. Помимо ранее принятых мер поддержки (пп. 112–113 Приложения 3 к Аналитической справке) следует отметить следующие виды социальной поддержки, установленные Правительством:

- Kinderkrankengeld — социальные пособия для родителей, которые вынуждены проводить дневное время с ребёнком дома в силу введённых из-за пандемии ограничений (заккрытие школ, детских садов и т. д.)⁶⁵³;

⁶⁴⁸ Drittes Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise. URL: <https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁴⁹ Gesetz zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl120s2691.pdf (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁵⁰ Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF). URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Coronavirus/WSF/wirtschaftsstabilisierungsfonds.html> (дата обращения: 20.04.2021).

⁶⁵¹ KfW-Corona-Hilfe: Kredite für Unternehmen. URL: <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/KfW-Corona-Hilfe/?redirect=585280> (дата обращения: 20.04.2021).

⁶⁵² Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung der Insolvenzantragspflicht und des Anfechtungsschutzes für pandemiebedingte Stundungen sowie zur Verlängerung der Steuererklärungsfrist in beratenden Fällen und der zinsfreien Karenzzeit für den Veranlagungszeitraum. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl121s0237.pdf# (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁵³ Weitere Entlastung für Eltern. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/kinderkrankengeld-1836090> (дата обращения: 18.04.2021).

- Überbrückungshilfe für Studierende — программа финансовой поддержки для студентов в период пандемии⁶⁵⁴.

92. Следует также упомянуть Третий закон о налоговой помощи во время коронавируса, которым вновь предусмотрен «бонус за детей» в размере 150 евро⁶⁵⁵, а также Закон о защите занятости, предусматривающий различные меры поддержки сотрудников в период вынужденной неполной рабочей занятости, а также потери работы в связи с пандемией COVID-19, в частности, предоставление финансовых субсидий⁶⁵⁶.

3. Судебная практика в связи с распространением COVID-19

93. За 2020 год немецкие суды рассмотрели порядка 10 000 дел, связанных с пандемией COVID-19 и принятыми в связи с ней мерами⁶⁵⁷. Часть этих решений касалась оспаривания гражданами наложенных на них государственными органами ограничений в рамках принятия мер по борьбе с эпидемией. В 9 из 10 случаев суд вставал на сторону государственных органов. Подавляющая часть этих решений была вынесена судами на уровне федеральных земель и касалась, *inter alia*, указанных ниже ограничений.

Решения судов федеральных земель

Ограничения, связанные с функционированием предприятий

94. Хотя судебная практика по данным вопросам преимущественно исходила из законности принимаемых мер и в основном касалась спорных вопросов их применения, в отдельных случаях заявителям удавалось доказать незаконность принятых нормативно-правовых актов. Так, 30 апреля 2020 года Административный суд федеральной земли Баден-Вюртемберг признал противоречащим принципу равенства ограничение допустимой к использованию площади, действующей в отношении некоторых типов магазинов розничной торговли, в то время как на иные заведения, так же занимающиеся продажей товаров, такие ограничения не распространялись⁶⁵⁸. В другом деле этот же суд признал незаконным наложение на все предприятия в сфере забоя скота в данном регионе обязанности по проведению проверки всех сотрудников на наличие инфекции дважды в неделю. Суд указал, что данная мера является чрезмерной, поскольку она не даёт предприятиям возможность ходатайствовать о её ограниченном применении в силу особых обстоятельств, например, принятия специальных защитных мер на предприятии⁶⁵⁹.

⁶⁵⁴ Überbrückungshilfe für Studierende. Das müssen Sie jetzt wissen. URL: <https://www.bmbf.de/de/wissenswertes-zur-ueberbrueckungshilfe-fuer-studierende-11509.html> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁵⁵ Drittes Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise. Art. 1, 4.

⁶⁵⁶ Gesetz zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie. Art. 1.

⁶⁵⁷ Über 530 Gerichtsentscheidungen zum Coronavirus. URL: <https://www.etl-rechtsanwaelte.de/aktuelles/erste-gerichtsentscheidungen-zum-coronavirus> (дата обращения: 21.04.2021).

⁶⁵⁸ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 30.04.2020 - 1 S 1101/20. URL: <https://openjur.de/u/2208622.html> (дата обращения: 21.04.2021).

⁶⁵⁹ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 30.07.2020 - 1 S 2087/20. URL: <https://openjur.de/u/2271533.html> (дата обращения: 21.04.2021).

Ограничения, связанные с посещением школ

95. Судебная практика по данным вопросам охватывает преимущественно споры относительно правил применения нормативно-правовых актов, содержащих соответствующие ограничения.⁶⁶⁰ Однако в отдельных случаях заявители пытались оспорить законность этих мер. Так, 9 марта 2021 года Административный суд федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия отклонил заявление о приостановлении действия положения, принятого Ландтагом данной федеральной земли и устанавливающего соответствующие ограничения, в частности, обязанность по ношению масок. Суд указал, что в свете имевшейся на тот момент эпидемиологической обстановки оспариваемые меры являлись соразмерными⁶⁶¹.

Ограничения, связанные со встречами, собраниями и скоплениями людей в публичных местах

96. С начала пандемии COVID-19 сложилась широкая судебная практика применения нормативно-правовых актов, предусматривающих ограничения на встречи, собрания и скопления людей в публичных местах. В отдельных случаях заявители успешно оспаривали законность соответствующих ограничений. Так, например, 1 сентября 2020 года Административный суд федеральной земли Бавария признал несоответствующими правила, принятые Ландтагом (парламентом) данной федеральной земли и устанавливающие общий запрет на потребление алкоголя в ночное время и приготовление пищи на открытых пространствах.⁶⁶² Суд обратил внимание на то, что, хотя такие меры и могут внести вклад в ограничение распространения инфекции, в принятой форме они были чрезмерны, в частности, поскольку их сфера применения не ограничивалась районами с наиболее тяжёлой эпидемиологической обстановкой.

Решения высших судебных инстанций

97. Несколько решений, касающихся ограничений, введённых в связи с распространением COVID-19, было вынесено Федеральным верховным судом и Конституционным судом Германии.

*BGH, Beschl. v. 17.11.2020 – 4 StR 390/20*⁶⁶³

98. Федеральный верховный суд решил, что локдаун, введённый в связи с пандемией COVID-19, не может толковаться как ограничивающее право лица присутствовать на публичном судебном заседании. Такое желание лица следует признать уважительной причиной, которая, согласно действующему законодательству, позволяет покинуть место жительства в период действия подобных ограничений. Вместе с тем следует отметить, что судом не рассматривался вопрос о том, будет ли

⁶⁶⁰ VG Köln, Beschluss vom 31.08.2020 - 7 L 1540/20. URL: <https://openjur.de/u/2300701.html> (дата обращения: 21.04.2021), VG Düsseldorf, Beschluss vom 16.10.2020 - 7 L 2038/20. URL: <https://openjur.de/u/2304253.html> (дата обращения: 21.04.2021).

⁶⁶¹ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 09.03.2021 - 13 B 267/21.NE. URL: <https://openjur.de/u/2331300.html> (дата обращения: 21.04.2021).

⁶⁶² VGH München, Beschluss v. 01.09.2020 – 20 CS 20.1962. URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-21233?hl=true> (дата обращения: 21.04.2021), VGH München, Beschluss v. 01.09.2020 – 20 NE 20.1754. URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-21222?hl=true> (дата обращения: 21.04.2021).

⁶⁶³ Bundesgerichtshof Beschluss 4 StR 390/20 vom 17. November 2020 in der Strafsache gegen wegen schweren Raubes u.a. URL: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=113667&pos=0&anz=1> (дата обращения: 18.04.2021).

подобное ограничение допустимым в случае подтверждённого заражения лица или контакта с заражённым лицом.

*BGH, Beschl. v. 06.01.2021 – 5 StR 363/20*⁶⁶⁴

99. Федеральный верховный суд в целом повторил позицию по предыдущему делу и указал, что введение локдауна не влечёт запрета присутствовать на судебном процессе.

*BVerfG, Beschl. v. 10.04.2020 – 1 BvQ 28/20, NJW 2020, 1427*⁶⁶⁵

100. Конституционный суд посчитал, что запрет посещать религиозные службы, введённый весной 2020 года, хотя и является чрезвычайно серьёзным покушением государства на базовые права человека, но всё же не противоречил Основному закону, поскольку он был введён в действие в период стремительного распространения заболевания с целью защиты здоровья населения.

*BVerfG, Beschl. v. 15.04.2020 – 1 BvR 828/20, NJW 2020, 1426*⁶⁶⁶

101. Конституционный суд посчитал запрет собраний более чем двух человек, введённый городом Гисеном, чрезмерным и потому противоречащим Основному закону.

102. Таким образом, практика по делам, связанным с коронавирусом, начинает складываться и на уровне высших судебных инстанций, в том числе по делам об оспаривании постановлений органов исполнительной власти. Хотя в большинстве случаев суды подтверждают законность принятых государством ограничений, в отдельных случаях они всё же могут быть признаны незаконными, если нарушают принципы равенства и соразмерности введённых ограничений общественно значимым целям.

⁶⁶⁴ Bundesgerichtshof Beschluss 5 StR 363/20 vom 6. Januar 2021 in der Strafsache gegen wegen Betruges u.a. URL: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&az=5%20StR%20363/20&nr=115507> (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁶⁵ Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 10. April 2020 - 1 BvQ 28/20. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200410_1bvq002820.html (дата обращения: 18.04.2021).

⁶⁶⁶ Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 15. April 2020 - 1 BvR 828/20. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html (дата обращения: 18.04.2021).

III. Италия

Резюме

103. С сентября 2020 года пандемия COVID-19 снова бросает вызов итальянской правовой системе, затрагивая и ограничивая некоторые основные свободы из-за продления чрезвычайного положения.

104. В целом была подтверждена многосторонняя модель, в которой Правительство играет основную роль, но его действия координируются и реализуются другими органами власти на региональном и местном уровнях (п. 115 Приложения 3 к Аналитической справке). Ещё один элементом обеспечения непрерывности функционирования государственных органов является выбор правовых инструментов (декрет-законов, декретов Председателя Совета министров, а также приказов на региональном и местном уровне) (пп. 135–139 Приложения 3 к Аналитической справке). Как и на первом этапе пандемии, были приняты меры по сдерживанию распространения COVID-19 и поддержке наиболее затронутых секторов экономики (п. 117 Приложения 3 к Аналитической справке).

105. Введено разделение Италии на различные районы в зависимости от уровня риска. Это подразумевает применение разных мер в зависимости от риска распространения COVID-19 в каждом регионе. Эта стратегия была реализована с целью завоевать доверие и согласие граждан с ограничительными мерами, избегая полномасштабного локдауна на всей территории страны. Последний был введён только на Рождество и, как правило, в районах, отнесённых к «красной зоне» (с высоким уровнем риска). Однако такого рода локдаун был более мягкой мерой, чем на первом этапе пандемии (например, не затрагивался производственный сектор, не закрывались школы для всех классов, не ограничивалась свобода вероисповедания и публичных демонстраций) (пп. 140–154 Приложения 3 к Аналитической справке).

106. Как и во время первой волны COVID-19 (п. 122 Приложения 3 к Аналитической справке), новые меры затронули преимущественно права частных лиц во имя защиты общественных интересов, связанных с защитой здоровья и закреплённых в статье 32 Конституции, и, в соответствии с принципом социальной солидарности, в статье 2 Конституции⁶⁶⁷.

107. Судебная практика столкнулась с некоторыми проблемами, связанными с конфликтом компетенции между государством и регионами в осуществлении борьбы с пандемией, а также с поиском баланса между защитой общественного права на здоровье и иных прав (например, права на образование, экономическим прав).

108. В целом при принятии мер и разрешении споров законодатель и судебная власть руководствовались принципом, согласно которому меры, ограничивающие индивидуальные свободы, могут приниматься во имя защиты общественного интереса, связанного с защитой здоровья, но основываться на научных доказательствах наличия соответствующего риска.

⁶⁶⁷ Права граждан включают, прежде всего, неприкосновенность личности (статья 13 Конституции), свободу передвижения (статья 16 Конституции), свободу собраний (статья 17 Конституции). Для более глубокого исследования вопроса ограничений конституционных прав в связи с кризисом COVID-19 см. *Cuocolo L. I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*// *Federalismi.it* 2020. № 1. P. 13–45.

1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19

Новое законодательство, принятое в связи с COVID-19

109. В сентябре 2020 года Италия столкнулась со второй волной кризиса в области здравоохранения, связанного с COVID-19, и была вынуждена принять комплекс мер для сдерживания распространения вируса и поддержки национальной экономики.

110. Новые правовые акты были разработаны специально для борьбы со второй волной и приняты в соответствии с чрезвычайным законодательством, существовавшим до COVID-19, включая Конституцию Италии, Постановление о здравоохранении № 106/1982⁶⁶⁸, Кодекс гражданской защиты⁶⁶⁹ и Национальный план готовности и реагирования на пандемию гриппа⁶⁷⁰ (пп. 118–119, 123–130 Приложения 3 к Аналитической справке).

111. Решением Совета министров от 7 октября 2020 года чрезвычайное положение было продлено до 31 января 2021 года⁶⁷¹. Впоследствии, 13 января 2021 года Совет министров вновь продлил чрезвычайное положение до 30 апреля 2021 года⁶⁷².

112. Как и во время первой волны COVID-19, Правительство, а не Парламент, играло центральную роль, учитывая необходимые обстоятельства, лежащие в основе кризиса в области здравоохранения, и необходимость безотлагательного решения этой проблемы (п. 134 Приложения 3 к Аналитической справке)⁶⁷³. Действительно, централизация полномочий Правительства обеспечивает быстрое реагирование на чрезвычайную ситуацию по всей стране. Во время чрезвычайного положения

⁶⁶⁸ Закон № 106 от 09.02.1982. Одобрение и реализация международного постановления в области здравоохранения, принятого в Бостоне 25.07.1969, с учётом поправок, предусмотренных дополнительным постановлением, принятым 23.05.1973 в Женеве. Официальная газета, № 87 от марта 1982 года.

⁶⁶⁹ Законодательный декрет № 1 от 02.01.2018; Кодекс гражданской защиты от 02.01.2018. Опубликовано в Официальном журнале Итальянской Республики № 17 от 22.01.2018. Действует с февраля 2018 года.

URL: http://www.protezionecivile.gov.it/en/transparent-administration/legal-measures/detail/-/asset_publisher/default/content/decreto-legislativo-n-1-del-2-gennaio-2018-codice-della-protezione-civi-1

[дата обращения: 30.03.2021].

⁶⁷⁰ Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale. URL: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_511_allegato.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁷¹ Решение Совета министров от 07.10.2020, продление срока чрезвычайного положения в связи с рисками, связанными с распространением вирусных заболеваний. Официальная газета, № 248 от 07.10.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/07/20A05463/sg> (дата обращения: 30.03.2021). Продление срока чрезвычайного положения было включено в Декрет-закон № 125 от 07.10.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/07/20G00144/sg> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁷² Решение Совета министров от 13.01.2021, продление срока чрезвычайного положения в связи с рисками, связанными с распространением вирусных заболеваний. Официальная газета, № 15 от 20.01.2021. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/01/20/21A00227/sg> (дата обращения: 30.03.2021). Продление срока чрезвычайного положения было включено в Декрет-закон № 2 от 14.01.2021. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/01/14/21G00002/sg> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁷³ Следует упомянуть Декрет-закон № 19 от 25.03.2020 (статья 2, параграф 5), который предусматривает обязанность Правительства сообщать Парламенту о принятых им мерах как минимум каждые 15 дней URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sg> (дата обращения: 30.03.2021). Для более глубокого исследования концентрации полномочий Правительства в ходе борьбы с кризисом, вызванным COVID-19, см. *Cavino M.* Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo // *Federalismi.it* 2020. № 1 P. 1–9.

правовые механизмы, которыми располагает Правительство, с точки зрения оперативности принятия, более удобны, чем обычные.

113. Как и в ходе первой волны и реакции Италии на неё, основными правовыми инструментами, выбранными Правительством для решения проблемы чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, являются следующие: Декрет-закон, принятый в соответствии со статьёй 77 Конституции Италии (и имеющий силу закона), а также Декрет Председателя Совета Министров (пп. **133–139 Приложения 3 к Аналитической справке**)⁶⁷⁴.

114. Аналогичным образом другие правовые инструменты включают в себя приказы, издаваемые на уровне министерств, в частности приказы, принятые Министерством здравоохранения (п. **136 Приложения 3 к Аналитической справке**)⁶⁷⁵.

115. Действия Правительства по-прежнему координируются при поддержке Управления гражданской защиты, глава которого имеет право издавать приказы (п. **136 Приложения 3 к Аналитической справке**)⁶⁷⁶.

116. Даже в ходе второй фазы стратегическую роль продолжает играть Комиссар по чрезвычайным ситуациям, задачей которого является осуществление контроля над всеми действиями, направленными на преодоление кризиса в области здравоохранения, связанного с COVID-19⁶⁷⁷.

117. Отличительной чертой второй фазы в сравнении с первой является подготовка плана вакцинации, разработанного межведомственной группой в составе Министерства здравоохранения⁶⁷⁸.

118. В плане вакцинации определены категории людей, которые получают вакцину в приоритетном порядке, задачи соответствующих органов, места распространения вакцин и механизмы осуществления постоянного контроля, реализуемые Агентством по лекарственным средствам Итальянской Республики.

⁶⁷⁴ Важно сказать, что речь идёт о вторичном источнике права (административного характера), которое предусматривает оговорку об истечении срока действия. Он направлен на реализацию и обеспечение дополнительных мер на основе Декрет-законов, изданных в связи с кризисом, вызванным COVID-19. По теме принятия Декрета Председателя Совета министров см. *Tropea G. Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea // Federalismi.it 2020. № 1 P. 1–14.*

⁶⁷⁵ На основании статьи 32 Закона № 833 от 23.12.1978 о Национальной системе здравоохранения. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1978/12/28/078U0833/sq> (дата обращения: 30.03.2021). На основании статьи 2(2) Декрет-закона № 19 от 25.03.2020 Министерство здравоохранения уполномочено принимать меры и осуществлять ограниченное по времени полномочие заменять Премьер-министра в случаях необходимости и срочности.

⁶⁷⁶ Примечательно, что постановления о гражданской защите находят своё правовое основание в объявлении чрезвычайного положения в соответствии с Кодексом гражданской защиты (Законодательный декрет № 1 от 02.01.2018).

⁶⁷⁷ Эта позиция установлена Декрет-законом № 18 от 17.03.2020. Статья 122. Чрезвычайный комиссар был назначен Указом Председателя Совета министров от 18.03.2020.

⁶⁷⁸ Стратегический план.
URL: <https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2021&codLeg=79447&parte=1%20&serie=null> (дата обращения: 30.03.2021). См. также Рекомендация Министра здравоохранения № 42164 от 24.12.2020.
URL: <https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2020&codLeg=77981&parte=1%20&serie=null> (дата обращения: 30.03.2021).

119. Выполнение плана вакцинации возлагается на Комиссара по чрезвычайным ситуациям при содействии Министерства здравоохранения на центральном уровне, а также при содействии регионов.

120. 13 марта 2021 года Комиссар по чрезвычайным ситуациям разработал план по организации логистики, цепочек поставок и транспортировки вакцин, определив цели, которые необходимо достичь в установленные сроки⁶⁷⁹.

121. В отношении вакцинации необходимо также упомянуть Декрет-закон № 44 от 1 апреля 2021 года⁶⁸⁰, который предусматривает обязательную вакцинацию медицинских работников, а также исключает их уголовную ответственность за причинение вреда здоровью в результате введения вакцины.

122. Что касается отношений между центром и регионами, следует вновь отметить централизованную систему, основанную на многостороннем подходе, в которой правительство играет главную роль, а региональные и местные власти обладают полномочиями на реализацию принятых мер (п. 131 Приложения 3 к Аналитической справке). Однако у региональных и местных властей имеется большее пространство для манёвра, поскольку значительное внимание уделяется связанным с пандемией специфическим рискам в каждом конкретном регионе.

123. Следует отметить, что Президенты регионов могут принимать более строгие ограничительные меры в случае обострения пандемии на их территории при условии, что они будут соответствовать мерам, предусмотренным на национальном уровне Правительством, в соответствии с принципом соразмерности и целесообразности⁶⁸¹.

124. Однако без одобрения Министерства здравоохранения Президенты регионов больше не могут принимать меры более масштабные, чем те, которые предусмотрены Правительством⁶⁸².

125. Что касается роли местных властей в ходе второй фазы, следует упомянуть Декрет Председателя Совета министров от 18 октября 2020 года⁶⁸³, который уполномочил мэров перекрывать улицы и площади в городских центрах с 21:00, если имеется вероятность скопления людей, при этом не ограничивается доступ в открытые коммерческие предприятия, а также жилые помещения.

126. Вновь подтверждено полномочие мэров городов принимать ограничительные меры в случае ухудшения эпидемиологической обстановки на территории города (п. 130 Приложения 3 к

⁶⁷⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure sanitarie di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19. Piano Vaccinale Anticovid. URL: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/210313_Piano_Vaccinale_marzo_2021.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁸⁰ Decreto-Legge 1 aprile 2021, № 44 Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/01/21G00056/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁸¹ Декрет-закон № 19 от 25.03.2020. Статья 3. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sq> (дата обращения: 30.03.2021). См. также Декрет-закон № 33 от 16.05.2020. Статья 1(16). URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/16/20G00051/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁸² См. статью 1(2) Декрет-закона № 125 от 07.10.2020, которой внесены поправки в положения Декрет-закона № 33 от 16.05.2020, предусматривающего возможность принятия более широких мер без согласия Министерства здравоохранения. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/07/20G00144/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁸³ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2020. GU Serie Generale №. 258. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/18/20A05727/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

Аналитической справке), если соответствующие приказы соответствуют характеру мер, принимаемых на национальном уровне⁶⁸⁴.

127. Вместе с тем принимаемые государственными органами меры в ходе второй фазы пандемии отличаются от подхода в ходе первой фазы с точки зрения более адресной стратегии, направленной на то, чтобы избежать локдауна на национальном уровне путём дифференциации ограничительных мер в соответствии с рисками в каждом отдельном регионе.

128. Другими словами, ограничительные меры принимаются постепенно и пропорционально эпидемиологическим рискам на соответствующей территории.

129. Действительно, Декретом Председателя Совета министров от 3 ноября 2020 года были определены различные правила для разных областей страны, предусматривающие разделение итальянской территории на три зоны (жёлтую, оранжевую и красную), соответствующие степени риска⁶⁸⁵.

130. На основании Декрет-закона № 149 от 9 ноября 2020 года⁶⁸⁶, Министр здравоохранения должен определить своим приказом уровень риска для каждого региона после консультации с Президентами соответствующих регионов и Научно-техническим комитетом.

131. По-прежнему предусмотрено участие в решении рассматриваемых проблем Научно-технического комитета (п. 136 Приложения 3 к **Аналитической справке**)⁶⁸⁷, задачей которого является предоставление консультаций и осуществление координации в ходе преодоления чрезвычайной ситуации, связанной с COVID-19.

132. Декретом от 30 апреля 2020 года⁶⁸⁸ Министерство здравоохранения определило критерии, в соответствии с которыми осуществляется мониторинг развития эпидемиологической обстановки, включая возможности системы здравоохранения в каждом из регионов, скорость распространения вируса и количество людей, пострадавших от COVID-19.

133. Регион может быть переведён из зоны высокого риска в зону низкого риска в случае улучшения эпидемиологической обстановки, отражённой в двух отчётах об эпидемиологической обстановке подряд⁶⁸⁹.

⁶⁸⁴ Декрет-закон № 19 от 25.03.2020, включённый в состав Закона № 35 от 22.05.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sg> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁸⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 novembre 2020. GU Serie Generale №. 275. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/04/20A06109/sg> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁸⁶ Декрет-закон № 149 от 09.11.2020. Статья 30. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/09/20G00170/sg> (дата обращения: 30.03.2021)

⁶⁸⁷ Комитет экспертов, назначенных Декретом Главы Департамента гражданской обороны № 371 от 05.02.2020. URL: <https://sites.google.com/uniurb.it/ossccovid19/rassegna-normativa/provvedimenti-di-protezione-civile/dcdpc-371?authuser=0> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁸⁸ Декрет от 30.04.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/02/20A02444/sg> (дата обращения: 31.03.2021). Дополнительные критерии были определены Декрет-законом № 2 of 14.01.2021. URL: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2021-03-12&atto.codiceRedazionale=21A01589&elenco30giorni=true (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁸⁹ На основании статьи 1 (16-ter) Декрет-закона № 33 от 16.05.2020, включённой в текст Закона № 74 от 14.07.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/16/20G00051/sg> (дата обращения: 30.03.2021).

134. Кроме того, на территории всей страны действует ряд общих мер⁶⁹⁰.

2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19

2.1. Общие меры

135. На всей территории, как и во время первой волны пандемии COVID-19 (п. 151 Приложения 3 к Аналитической справке), подтверждена обязательность социальной дистанции не менее одного метра.

136. *Обязательное ношение масок.* Декрет Совета министров от 13 октября 2020 года⁶⁹¹ требует ношения средств защиты органов дыхания (масок) не только в закрытых местах общего доступа, но и в иных видах закрытых помещений, кроме частных жилых помещений, а также на всех открытых пространствах. Обязанность ношения масок исключалась в случаях занятий спортом или в случае обеспечения изоляции. Данное ограничение по-прежнему остаётся в силе⁶⁹².

137. *Карантин.* Временная изоляция по-прежнему обязательна в случае положительного результата теста на COVID-19 (п. 143 Приложения 3 к Аналитической справке), а также при контакте с потенциально заражённым человеком⁶⁹³.

138. Декретом Совета Министров от 13 октября 2020 года предусмотрена обязанность оставаться дома при температуре выше 37,5⁶⁹⁴. Данное ограничение по-прежнему остаётся в силе⁶⁹⁵.

139. *Транспорт.* Общественный транспорт может работать с лимитом 50 % вместимости транспортных средств⁶⁹⁶. В целом меры общественного транспорта менее строгие, чем меры,

⁶⁹⁰ В случае нарушения мер действует та же система санкций, что и на первом этапе, в соответствии с Декретом-законом № 19 от 25.03.2020. Статья 4. По-прежнему существует обязательство заполнить форму самосертификации в качестве обоснования на передвижение.

⁶⁹¹ Декрет Председателя Совета министров от 13.10.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/13/20A05563/sg> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁹² Декрет Председателя Совета министров от 02.03.2021. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/02/21A01331/sg> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁹³ Циркуляр Министерства здравоохранения от 12.10.2020, определяющий ключевые правила относительно длительности и окончания карантина. URL: <https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2020&codLeg=76613&parte=1%20&serie=null> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁹⁴ Декрет Председателя Совета министров от 13.10.2020. Статья 1(6). URL: <http://1.flcgil.stgy.it/files/pdf/20201013/decreto-del-presidente-del-consiglio-dei-ministri-del-13-ottobre-2020-ulteriori-misure-urgenti-per-fronteggiare-l-emergenza-epidemiologica-da-covid-19.pdf> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁹⁵ Декрет Председателя Совета министров от 02.03.2021. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/02/21A01331/sg> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁹⁶ Декрет Председателя Совета министров от 03.11.2020. URL: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-11-04&atto.codiceRedazionale=20A06109 (дата обращения: 30.03.2021). Мера была подтверждена последующими Декретами Председателя Совета Министров. См., например, Декрет Председателя Совета министров от 02.03.2021. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/02/21A01331/sg> (дата обращения: 30.03.2021).

применявшиеся во время первой волны COVID-19 (пп. 142, 151 Приложения 3 к Аналитической справке)⁶⁹⁷.

140. Как и во время первой волны COVID-19 (п. 141 Приложения 3 к Аналитической справке), все ещё существуют ограничения на поездки за границу и обратно. Степень ограничений зависит от страны происхождения или назначения. Министерство здравоохранения своим постановлением⁶⁹⁸ определяет страны с низким и высоким уровнем риска, сгруппировав их в перечни, для которых предусмотрены различные виды ограничений.

141. *Анкета местонахождения пассажиров.* Постановлением от 9 марта 2021 года⁶⁹⁹ было введено обязательное заполнение форм локации всеми пассажирами, прибывающими рейсами, проверенными на COVID-19. Пассажиры должны предоставлять сертификат, подтверждающий отрицательный результат молекулярного или антигенного теста, проведённого с помощью мазка, не позднее, чем за 48 часов до посадки.

142. *Комендантский час.* Комендантский час установлен с 22:00 до 5:00 (во время комендантского часа поездки разрешены только по работе, по необходимости, по состоянию здоровья) Декретом Председателя Совета Министров от 3 ноября 2020 года⁷⁰⁰.

143. *Религиозные службы.* В отличие от первой волны COVID-19 (п. 150 Приложения 3 к Аналитической справке), гражданские и религиозные церемонии не были приостановлены при условии, что максимальное количество участников составляет 30 человек, в соответствии с Декретом Совета Министров от 13 октября 2020 года⁷⁰¹. Данное ограничение по-прежнему остаётся в силе в соответствии с данными декретами⁷⁰².

144. Свобода вероисповедания обеспечивается путём предоставления доступа к местам богослужения при условии обеспечения соблюдения социальной дистанции и использования масок, а также недопущения скопления людей⁷⁰³.

⁶⁹⁷ Для обзора мер, связанных с общественным транспортом, в связи с кризисом COVID-19 см. *Misure sull'emergenza coronavirus (COVID-19) – Quadro generale.* URL: <https://temi.camera.it/leg18/temi/iniziativa-per-prevenire-e-contrastare-la-diffusione-del-nuovo-coronavirus.html#altri-provvedimenti-in-relazione-all-emergenza> (дата обращения: 30.03.2021).

⁶⁹⁸ См. Постановление от 02.04.2021 о дополнительных неотложных мерах по сдерживанию распространения чрезвычайной ситуации эпидемиологического характера, вызванной COVID-19, и борьбе с ней. URL: <https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=79576> (the дата обращения: 02.04.2021).

⁶⁹⁹ Постановление от 09.03.2021 о дополнительных неотложных мерах по проведению тестирования пассажиров авиарейсов. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/10/21A01552/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷⁰⁰ Декрет Председателя Совета министров от 03.11.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/04/20A06109/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷⁰¹ Декрет Председателя Совета министров от 13.10.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/13/20A05563/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷⁰² См. Декрет Председателя Совета министров от 02.03.2021. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/02/21A01331/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷⁰³ Декрет Председателя Совета министров от 13.10.2020. Статья 1(6). URL: <http://1.flcgil.stgy.it/files/pdf/20201013/decreto-del-presidente-del-consiglio-dei-ministri-del-13-ottobre-2020-ulteriori-misure-urgenti-per-fronteggiare-l-emergenza-epidemiologica-da-covid-19.pdf> (дата обращения: 30.03.2021).

145. *Свобода собраний.* В рамках второй волны COVID-19 свобода исповедовать религию обеспечивается, если это происходит в статичной форме с соблюдением социальной инстанции⁷⁰⁴.

146. *Общественные события.* Декретом Совета министров от 18 октября 2020 года⁷⁰⁵ было установлено требование приостановить все конференции, конгрессные мероприятия, национальные и международные ярмарки, а также выставки и публичные мероприятия, за исключением тех, которые проводятся удалённо. Данное ограничение по-прежнему остаётся в силе⁷⁰⁶.

147. В отличие от первой волны COVID-19 (п. 151 Приложения 3 к Аналитической справке) доступ в общественные парки разрешён при соблюдении социальной дистанции⁷⁰⁷.

Особые меры («жёлтые», «оранжевые» и «красные» зоны)

148. Некоторые секторы были затронуты ограничительными мерами в зависимости от региона, в котором они расположены, в соответствии с Декретом Председателя Совета министров от 3 ноября 2020 года⁷⁰⁸. Это секторы общественного питания, розничной торговли и бытовых услуг. На школы также распространяются различные ограничения в зависимости от зоны риска, в которой они расположены. То же самое касается свободы передвижения людей.

149. *Меры, вводимые в «жёлтых» зонах.* В «жёлтых» зонах с низким уровнем риска в дополнение к общим мерам, описанным выше, действуют следующие ограничения:

- барам, пабам и ресторанам разрешено работать с 5:00 до 18:00 с обязательством впускать не более четырёх посетителей; услуги на вынос разрешены до 22:00; услуги доставки еды разрешены без ограничения по времени;
- в сфере образования все средние школы и университеты должны внедрять дистанционное обучение.

150. *Меры, вводимые в «оранжевых» зонах.* В «оранжевых» регионах помимо правил, уже действующих для «жёлтых» зон, действуют следующие ограничения:

- бары, пабы и рестораны закрылись, за исключением доставки на дом и еды на вынос до 22:00;
- в отношении населения были введены дополнительные меры сдерживания, поскольку любое перемещение в регион и из него запрещено, за исключением доказанных случаев необходимости, связанных с работой или вопросами здоровья. Более того, любое перемещение в муниципалитет кроме временного или постоянного запрещено, за исключением подтверждённых случаев особой необходимости.

⁷⁰⁴ Ibid. статья 1(6)(i).

⁷⁰⁵ Декрет Председателя Совета министров от 18.10.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/18/20A05727/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷⁰⁶ См. Декрет Председателя Совета министров от 02.03.2021. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/02/21A01331/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷⁰⁷ Декрет Председателя Совета министров от 13.10.2020. URL: <http://1.flcgil.stgy.it/files/pdf/20201013/decreto-del-presidente-del-consiglio-dei-ministri-del-13-ottobre-2020-ulteriori-misure-urgenti-per-fronteggiare-l-emergenza-epidemiologica-da-covid-19.pdf> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷⁰⁸ Ibid.

151. *Меры, вводимые в «красных» зонах.* В «красных» зонах вводится локдаун, хотя и с некоторыми модификациями по сравнению с первой волной COVID-19 (п. 150 Приложения 3 к Аналитической справке):

- в дополнение к правилам, действующим в «жёлтой» зоне, любое движение в пределах самого муниципалитета запрещено за исключением доказанных случаев необходимости, связанных с работой, общими нуждами или вопросами здоровья;
- ограничительные меры касаются также приостановки розничной коммерческой деятельности, за исключением деятельности, связанной с продуктами питания и товарами первой необходимости. В отличие от локдауна во время первой волны COVID-19, книжные магазины открыты;
- приостановка предоставления личных услуг касается только салонов красоты и, в отличие от первой волны, не охватывает парикмахеров;
- в сфере образования личное присутствие обучающихся разрешено только для детского сада, начальной школы и шестого класса.

Меры, применяемые на территории страны с 21 декабря 2020 года по 6 января 2021 года

152. Во время рождественских праздников ограничительные меры применялись единообразно на всей территории страны за счёт дальнейшего сокращения передвижения людей с целью сдержать распространение вируса и не усугубить эпидемиологическую ситуацию⁷⁰⁹. Применялись следующие ограничительные меры:

- на всей территории страны любое передвижение в регион и из него было запрещено, за исключением ситуаций необходимости, обоснованной необходимостью, связанной с работой, медицинских нужд или возвращения к постоянному или временному месту жительства;
- в праздничные дни (24–27 декабря 2020 года и 1–3, 5–6 января 2021 года) все регионы стали «красными» зонами с применением всех соответствующих мер;
- в остальные дни итальянские регионы считались «оранжевыми» зонами.

153. С 7 января 2021 года было подтверждено разделение Италии на зоны по уровню риска, а также введён запрет на поездки между регионами⁷¹⁰. «Белая» зона была добавлена для регионов с очень низким риском заражения, где все мероприятия разрешены, а комендантский час снят. Эта классификация остаётся в силе по настоящий момент.

⁷⁰⁹ См. Декрет-закон № 158 от 02.12.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/12/02/20G00184/sq> (дата обращения: 30.03.2021); Декрет-закон № 172 от 18.12.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/12/18/20G00196/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷¹⁰ Декрет-закон № 1 от 05.01.2021. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/01/05/21G00001/sq> (дата обращения: 30.03.2021); Декрет Председателя Совета министров от 14.01.2021. URL: http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Dpcm_14_gennaio_2021.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

Производственный сектор

154. В отличие от первой волны COVID-19 (п. 147 Приложения 3 к Аналитической справке), промышленный сектор не пострадал от ограничений, продолжая функционирование в обычном режиме, с единственным условием соблюдения протоколов безопасности для сдерживания COVID-19.

155. *Использование новых технологий.* Использование новых технологий в рабочем процессе лишь рекомендуется частным предприятиям: решение по данному вопросу остаётся за работодателями. Однако оно является обязательным для государственных учреждений, где как минимум 50 % государственного персонала могут работать удалённо.⁷¹¹

Непроизводственный сектор

156. Ограничительные меры затронули, прежде всего, сектор культуры и сектор спорта.

157. Так, Декретом Председателя Совета Министров от 24 октября 2020 года⁷¹² кинотеатры, театры и концертные залы, тренажёрные залы, бассейны, спа и оздоровительные центры, а также залы для игры в бинго, казино и развлекательные центры на всей территории страны были закрыты.

158. Спортивные соревнования международного и национального уровня не приостанавливались при соблюдении условия их проведения без зрителей.

159. Музеи и другие культурные объекты (в том числе библиотеки) закрыты согласно Декрету Председателя Совета Министров от 3 ноября 2020 года⁷¹³. Данное ограничение по-прежнему остаётся в силе.

2.3. Меры поддержки в отношении производственного и непроизводственного секторов

160. Как и во время первой фазы пандемии COVID-19 (пп. 155–158 Приложения 3 к Аналитической справке), Правительство Италии одобрило новые меры по поддержке экономики и социального обеспечения в пользу наиболее пострадавших семей и работников, затронутых ограничениями.

⁷¹¹ Декрет Председателя Совета министров от 13.10.2020, статья 3(3). URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/13/20A05563/sg> (дата обращения: 30.03.2021). Данная мера введена в действие Декретом Министерства государственного управления от 19.10.2020. URL: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-10-28&atto.codiceRedazionale=20A05940&elenco30giorni=true (дата обращения: 30.03.2021).

⁷¹² Декрет Председателя Совета министров от 24.10.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/25/20A05861/sg> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷¹³ Декрет Председателя Совета министров от 03.11.2020. URL: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-11-04&atto.codiceRedazionale=20A06109 (дата обращения: 31.03.2021).

161. Четыре Декрет-закона⁷¹⁴ (так называемые «Декреты Ристоро») были приняты один за другим и впоследствии включены в Закон № 176 от 18 декабря 2020 года⁷¹⁵.

162. Таким образом, следует сказать, что меры поддержки предусматривают: финансирование самозанятых работников, а также работников спортивного и сельскохозяйственного секторов, занимающихся поставками продукции; дополнительные фонды поддержки сферы развлечений и туризма; меры поддержки для компаний; компенсации и налоговые льготы для работников, наиболее пострадавших от мер, направленных на ограничение распространения COVID-19. Более того, работодателям компаний запрещается увольнять своих сотрудников⁷¹⁶.

163. Для работающих родителей, проживающих в «красной» зоне, где закрыто большинство школ, предусмотрена мера поддержки семей: «бонус на нянь» или в качестве альтернативы возможность взять внеочередной отпуск с признанием компенсации в размере 50 % от месячной заработной платы работающим родителям.

164. Что касается приложения для отслеживания COVID-19 «Immunì» (п. 160 Приложения 3 к Аналитической справке), Декретом Председателя Совета Министров от 18 октября 2020 года предусмотрена обязанность местных учреждений системы здравоохранения обновлять приложение путём загрузки идентификационных кодов (в соответствии с правилами конфиденциальности) пациентов с положительным результатом на COVID-19, чтобы облегчить мониторинг пандемии.

3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19

165. Многие судебные решения касаются распределения полномочий и компетенций между центром и регионами в борьбе с пандемией COVID-19.

166. Примечательно, что в Конституционный суд поступил иск о конституционности регионального Закона №11, принятого 9 декабря 2020 года⁷¹⁷. Этот закон разрешал определённые виды социальной и экономической деятельности в регионе Валле д'Аоста в отступление от запретов, установленных национальным законодательством в связи с пандемией COVID-19. Правительство оспорило его на том основании, что оно нарушило ряд конституционных требований, предусматривающих, главным образом, исключительную компетенцию государства в вопросах предотвращения распространения заболеваний, общественной безопасности и защиты населения.

167. Конституционный суд вынес решение в пользу Правительства, поскольку борьба с пандемией COVID-19 полностью подпадает под исключительную компетенцию государства в соответствии со статьёй 117 Конституции Италии как относящаяся к вопросам предотвращения распространения

⁷¹⁴ Декрет-закон № 137 от 28.10.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/28/20G00166/sq> (дата обращения: 30.03.2021); Декрет-закон № 149 от 09.11.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/09/20G00170/sq> (дата обращения: 30.03.2021); Декрет-закон № 154 от 23.11.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/23/20G00175/sq> (дата обращения: 30.03.2021); Декрет-закон № 157 от 30.11.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/30/20G00183/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷¹⁵ Закон № 176 от 18.12.2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/12/24/20G00197/sq> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷¹⁶ Данная мера была продлена до июня 2021 года.

⁷¹⁷ Конституционный суд. *Government v. Valle d'Aosta region*. Постановление № 4 от 14.01.2021. URL: https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2021:4# (дата обращения: 30.03.2021).

заболеваний и в соответствии с принципом subsidiarity. Допущение принятия мер на местном уровне, которые могут быть менее жёсткими, может иметь негативные последствия на национальном уровне, ставя под угрозу общественные интересы в сфере здравоохранения и единый национальный подход к борьбе с пандемией.

168. Наряду с вышеупомянутым, споры в судебных органах, касающиеся конфликта между центром и регионами в распределении компетенций в вопросах борьбы с пандемией, также касались определения за регионами принадлежности к той или иной зоне риска. В некоторых случаях Президенты регионов по своей инициативе принимали решение об определении уровня риска в их регионе, как, например, в регионе Аbruццо. Согласно Постановлению № 106 от 7 декабря 2020 года, регион Аbruццо переводился в зону пониженного риска (из «красной» в «оранжевую») в нарушение положений министерства. Постановление Президента региона Аbruццо было оспорено Правительством. Административный суд региона Аbruццо⁷¹⁸ приостановил действие Постановления на основании действующего законодательства, согласно которому уровень риска для каждого региона, подтверждённый научными данными, должно определять Министерство здравоохранения. По мнению суда, регионы могут принимать более широкие меры только при наличии согласия Министерства здравоохранения. Вместе с тем Административный суд региона Аbruццо отметил, что в децентрализованном государстве административные суды должны гарантировать функционирование различных уровней государственного управления и соблюдение их компетенции⁷¹⁹.

169. По тому же вопросу регион Сардиния оспорила Постановление Министра здравоохранения от 22 января 2021 года, определившее данный регион как «оранжевую» зону (от низкого уровня риска до среднего). По мнению заявителя, отсутствовали достаточные основания для того, чтобы регион оставался в «оранжевой» зоне. Окружной административный суд Сардинии Постановлением № 25 от 2 февраля 2021 года⁷²⁰ отклонил апелляцию, заявив, что Приказ был принят на основании научных данных и определяемых автоматическим путём показателей, определяющих, например, темпы распространения вируса и состояние системы здравоохранения, и напомнил, что подобная техническая информация не подлежит сомнению, за исключением явно нелогичных случаев.

170. Другой интересный спор касался Приказа региона Лацио⁷²¹, согласно которому вакцинация от гриппа на его территории стала обязательной для всех лиц в возрасте 65 лет и старше, а также для персонала социальных и медицинских учреждений, чтобы уменьшить давление на систему здравоохранения и сдержать распространение COVID-19. Приказ был оспорен некоторыми ассоциациями защиты прав граждан, заявлявшими, что регион не обладает соответствующей компетенцией, что принятая мера неразумна и нелогична, а также что нарушено право человека на самостоятельное принятие решений в области здоровья в соответствии со статьёй 32 Конституции Италии, которая предусматривает право каждого человека самостоятельно делать выбор в отношении действий, затрагивающих его или её тело, а также прогнозов относительно здоровья, включая отказ от лечения в пределах, установленных законом. Суд удовлетворил апелляцию на основании закона о COVID-19, который допускает принятие регионами ограничительных мер только по вопросам, не

⁷¹⁸ Административный суд Аbruццо. *Government v. Abruzzi region*. Постановление от 11.12.2020. URL: <https://www.camera.it/temiap/2020/12/13/OCD177-4728.pdf> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷¹⁹ Ibid. Параграф 6.

⁷²⁰ Административный суд Сардинии. *Sardinia region v. Ministry of Health*. Декрет от 02.02.2021. URL: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_monitoraggi_13_3_fileNazionale.pdf (дата обращения: 31.03.2021).

⁷²¹ Постановление Президента региона Лацио № Z00031 от 17.04.2020. URL: <http://www.regione.lazio.it/rl/coronavirus/wp-content/uploads/sites/72/Ordinanza-Z00031-17-04-2020.pdf> (дата обращения: 30.03.2021).

входящим в компетенцию центральной власти, исключая тем самым вопрос об обязательной вакцинации⁷²². Согласно Административному суду Лацио, именно государство должно находить баланс между ценностями, которые в равной степени защищены Конституцией, такими как право на самостоятельное принятие решений и право на здоровье, результатом чего будет установление соответствующих обязанностей или рекомендаций. Принципы охраны здоровья представляют собой баланс противоположных фундаментальных ценностей⁷²³.

171. Оспорены были также ограничительные меры, связанные с закрытием казино и игровых залов, предусмотренные Декретом Председателя Совета министров от 14 января 2021 года, заменившим собой Декрет Совета министров от 3 декабря 2020 года. Данная мера была оспорена в первой и второй инстанциях на основании отсутствия конкретной оценки риска увеличения числа заражений при допущении этих мероприятий.

172. Государственный совет Декретом № 884 от 22 февраля 2021 года⁷²⁴ отклонил ходатайство о приостановлении и отметил, что, несмотря на то что в ходе рассмотрения дела была выявлена сомнительность и неполнота предварительной оценки, преимущественную силу в вопросах охраны здоровья населения имеет принцип предосторожности. Однако он потребовал принятия ограничительных мер, основанных на полной научной оценке рисков и данных, касающихся каждого вида деятельности, подлежащего ограничению, поскольку одна лишь ссылка на принцип предосторожности и «несущественный» характер деятельности недостаточна.

173. В части мер сдерживания, применяемых при оказании личных услуг, представителями персонала, работающего в салонах красоты, было оспорено приостановление их деятельности. Они аргументировали нелогичность данной меры с учётом того, что в «красных» зонах по-прежнему оставались открытыми парикмахерские. По их словам, отсутствовали веские основания для оправдания неравного правового режима, учитывая, что на первом этапе пандемии были ограничены оба вида деятельности. Окружной административный суд Лацио решением № 1862 от 16 февраля 2021 года⁷²⁵ удовлетворил апелляцию, заявив, что эта мера не имеет обоснования, поскольку закрепление различного правового режима для парикмахерских и салонов красоты не подтверждается какими-либо предварительными расследованиями или научными доказательствами. Суд процитировал высказывания Европейской комиссии о мерах, основанных на принципе предосторожности: они должны быть пропорциональны выбранному уровню защиты, недискриминационны при применении, совместимы с уже принятыми аналогичными мерами, основанными на изучении потенциальных преимуществ и расходов, связанных с соответствующими действиями или бездействиями.

⁷²² Административный суд Лацио. *Government v. Lazio region*. Решение от 02.10.2020. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/en/web/quest/dcsnprg> (дата обращения: 30.03.2021) .

⁷²³ Административный суд Лацио в поддержку своего решения сослался на судебную практику Конституционного суда, согласно которой вопрос об обязательной вакцинации является одним из ключевых в сфере охраны здоровья и находящийся в исключительной компетенции государства, чтобы гарантировать единообразие принимаемых мер на всей территории страны.

⁷²⁴ Государственный совет. *Italbet Company v. Government*. Декрет от 22.02.2021. URL: https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=202101551&nomeFile=202100884_16.html&subDir=Provvedimenti (дата обращения: 30.03.2021).

⁷²⁵ Административный суд Лацио. *Confestetica v. Government*. Решение от 16.02.2021. URL: <http://www.dirittoegiustizia.it/allegati/16/0000090386/TAR Lazio sez I sentenza n 1862 21 depositata il 15 febbraio.html> (дата обращения: 30.03.2021).

174. Также сложилась судебная практика, связанная с решениями о поиске баланса между правом на образование и защитой права на здоровье, оба из которых являются конституционными⁷²⁶. Во многих случаях, чтобы сдержать распространение вируса, Президенты регионов приняли более строгие ограничительные меры в сравнении с национальными, принимая меры для перехода на дистанционное обучение.

175. В целом административные суды позволяли ограничивать право на образование более ограничительными региональными мерами только в тех случаях, когда научные данные доказывали прямую причинно-следственную связь между ростом числа инфекционных заболеваний и проведением обычного образовательного процесса.

176. Так, Государственный совет Декретом № 6453 от 10 ноября 2020 года⁷²⁷ отклонил апелляцию о приостановлении действия Декрета Административного суда первой инстанции, не удовлетворившего иск о приостановлении действия Приказа № 89 от 5 ноября 2020 года Президента региона Кампания в той мере, в какой он предусматривал приостановление образовательной деятельности с личным присутствием детей в детских садах и начальных школах. Данная мера, принятая на региональном уровне, была оспорена некоторыми родителями, заявившими о нарушении права их детей на образование и ущемление их права на работу, поскольку они не могли оставить своих детей одних дома. Обоснованием решения послужило то обстоятельство, что убедительные доказательства в пользу предполагаемой необоснованности меры, направленной на максимально решительное предотвращение распространения вируса на территории с высоким риском заражения, не были предоставлены. Таким образом, в данном случае анализ научных данных позволил ограничить право на образование детей, посещающих детские сады и начальную школу, а также право на работу их родителей, которые не могли выполнять свою обычную трудовую деятельность, в силу превалирования коллективных интересов здоровья.

177. В то же время Государственный совет Декретом № 18 от 11 января 2021 года⁷²⁸ подтвердил решение Административного суда первой инстанции, приостановившего действие Декрета региона Калабрия о дистанционном обучении для всех школ на соответствующей территории. В данном случае отсутствие научных данных, свидетельствующих об увеличении числа случаев COVID-19 из-за проводимых занятий, свидетельствовало о неоправданности принятия региональных мер, которые были более строгими по сравнению с принятыми на национальном уровне, согласно которым регион был отнесён к зоне низкого риска⁷²⁹.

⁷²⁶ Статьи 32 и 34 Конституции Италии.

⁷²⁷ Государственный совет. Декрет от 10.11.2020. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/en/web/quest/dcsnprp> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷²⁸ Государственный совет. Декрет от 11.01.2021. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/en/web/quest/dcsnprp> (дата обращения: 31.03.2021).

⁷²⁹ Те же правила, касающиеся соблюдения баланса между правом на образование и правом на здоровье, содержатся в последующих постановлениях по данному вопросу; например, Декрет Административного суда Ломбардии № 32 от 13.01.2021. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/en/web/quest/dcsnprp> (дата обращения: 31.03.2021); Административный суд региона Эмилия-Романья. Декрет от 15.01.2021. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/en/web/quest/dcsnprp> (дата обращения: 31.03.2021); Административный суд региона Фриули — Венеция-Джулия. Декрет от 15.01.2021. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/en/web/quest/dcsnprp> (дата обращения: 31.03.2021); Административный суд региона Кампания. Декрет № 142 от 20.01.2021. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/en/web/quest/dcsnprp> (дата обращения: 31.03.2021).

178. В части защиты основных прав и свобод человека следует отметить Решение Кассационного суда № 27917 от 7 октября 2020 года⁷³⁰ (шестой раздел), касающееся возможного противоречия между состоянием здоровья заключённых и тюремным режимом с учётом риска заражения COVID-19. В данном случае суд вновь отметил решающее значение научных данных. Несовместимость между состоянием здоровья заключённых и тюремным режимом должна быть доказана на основании конкретных данных, демонстрирующих наличие реальной и конкретной опасности, в том числе с учётом конкретных превентивных мер, принятых для обеспечения социальной дистанции между заключёнными, имеющими проблемы со здоровьем.

179. Наконец, стоит отметить позицию итальянского Управления по защите данных по острому вопросу, который, очевидно, станет предметом будущих судебных споров: является ли обязательным информирование общественности о вакцинации против COVID-19⁷³¹.

180. Что касается рабочей среды, итальянское Управление по защите данных пояснило, что работодатель не может в соответствии с действующим законодательством получать, даже с согласия работника или через компетентного врача, имена сотрудников, прошедших вакцинацию, или копии свидетельств о вакцинации. Согласие сотрудника не может быть обоснованием законности обработки данных в таких случаях. Управление по защите данных призвало к разработке законодательства по данному вопросу для достижения справедливого баланса между общественными интересами и интересом частных лиц в поддержании конфиденциальности⁷³².

⁷³⁰ Кассационный суд. Решение от 07.10.2020. URL: https://images.go.wolterskluwer.com/Web/WoltersKluwer/%7B795e1015-960c-4348-a089-490fb9235921%7D_cassazione-penale-sentenza-27917-2020.pdf (дата обращения: 31.03.2021).

⁷³¹ Garante per la protezione dei dati personali. Trattamento di dati relativi alla vaccinazione anti COVID-19 nel contesto lavorativo. URL: <https://www.garanteprivacy.it/documents/10160/0/FAQ+-+Trattamento+di+dati+relativi+alla+vaccinazione+anti+Covid-19+nel+contesto+lavorativo+-+versione+vademecum.pdf/ba389a97-5cc5-6bd5-fef7-debe613524c6?version=1.0> (дата обращения: 31.03.2021).

⁷³² Ibid.

IV. Испания

Резюме

181. Первый режим тревоги закончился в Испании 21 июня 2020 года⁷³³. С июня 2020 года и далее испанским регионам (автономным сообществам) были возвращены полномочия в области политики, связанной с вопросами здравоохранения, обычно относимой именно к юрисдикции регионов (п. 177 Приложения 3 к Аналитической справке)⁷³⁴.

182. Таким образом, все меры, принятые в рассматриваемый период (с сентября 2020 года по март 2021 года), были приняты в соответствии с обычным территориальным распределением полномочий между государством и автономными сообществами, которое существует в Испании. Поскольку Конституция Испании предоставляет автономным сообществам возможность принять полномочия в вопросах здравоохранения (статья 148.1 (xxi)), это означает, что большинство ограничений, принятых для сдерживания распространения вируса, были приняты автономными сообществами.

183. Вторая волна COVID-19 началась в Испании примерно в сентябре–октябре 2020 года, достигла пика в большинстве автономных сообществ в ноябре, а вскоре за ней последовала третья волна, которая началась в декабре 2020 года и достигла пика в январе–феврале 2021 года. Эта ситуация вынудила автономные сообщества принять необходимые меры для предотвращения и борьбы с ростом числа случаев COVID-19. Хотя полный локдаун, аналогичный тому, который имел место во время первой волны, не был введён, некоторые регионы Испании закрыли определённые секторы экономики в особенно критические периоды времени. Принятие этих мер на региональном, а не на национальном уровне привело к более широкому разнообразию ограничений по всей Испании.

184. Кроме того, поскольку многие меры, принятые автономными сообществами, повлекли за собой ограничение основных прав и свобод, а суды отказались утвердить некоторые из этих ограничений, в конечном итоге центральному Правительству пришлось принять Декрет о введении очередного режима тревоги, который предоставил автономным сообществам необходимую основу для установления определённых правил, таких как введение комендантского часа или закрытие региональных границ.

185. Правительство Испании разработало стратегию вакцинации, которую оно постоянно обновляет. Стратегией вакцинации предусмотрено разделение населения на разные группы с целью расставить приоритеты в ходе кампании по вакцинации⁷³⁵. Стратегия вакцинации началась с государственных и частных медицинских работников и жителей домов престарелых. Затем началась вакцинация других категорий работников, таких как полицейские, пожарные и учителя, а также населения в целом, начиная с пожилых людей и переходя к более молодым возрастным группам⁷³⁶.

⁷³³ La Moncloa. Estado de Alarma. URL: <https://www.lamoncloa.gob.es/covid-19/Paginas/estado-de-alarma.aspx> (дата обращения: 19.03.2021).

⁷³⁴ Королевский декрет-закон № 21/2020 от 09.06.2020 о неотложном предотвращении, сдерживании и координации мер борьбы с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5895> (дата обращения: 19.03.2021).

⁷³⁵ Ministerio de Sanidad. Estrategia de Vacunación Covid-19 en España. URL: <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/vacunaCovid19.htm> (дата обращения: 21.03.2021).

⁷³⁶ Ibid.

1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19

Закон и иные правовые акты, связанные с чрезвычайной ситуацией

186. С целью позволить автономным сообществам принимать меры, предусматривающие ограничение основных прав и свобод в целях защиты системы здравоохранения в случае всплеска заражений COVID-19, Парламент Испании принял Закон № 3/2020 о процессуальных и организационных мерах по борьбе с COVID-19 в области отправления правосудия⁷³⁷. Этим Законом, *inter alia*, были внесены изменения в Закон № 29/1998 от 13 июля 1998 года, регулирующий сферу административного правосудия, и введены два новых положения. С одной стороны, данным законом установлено, что постановления, принятые посредством срочных процедур местными и региональными властями и ограничивающие основные права и свободы, признанные в статьях 14–32 Конституции Испании, с целью защиты здравоохранения, должны утверждаться Высокими судами⁷³⁸. С другой стороны, он установил, что Национальный высокий суд должен утверждать постановления, принятые центральным Правительством посредством срочных процедур и ограничивающие основные права и свободы в целях защиты здоровья населения⁷³⁹. До введения в действие данных поправок соответствующими полномочиями обладали административные суды первой инстанции. Однако это привело к ситуациям, когда судебный контроль осуществлялся даже в отношении мер, не затрагивавших основные права, и потому было решено, что наделение соответствующей юрисдикцией вышестоящих судов обеспечит более унифицированный и последовательный подход (п. 200 Приложения 3 к Аналитической справке).

187. В принципе, с введением положений, содержащихся в Законе № 3/2020, и регулирования, предложенного испанским законодательством в области здравоохранения, предполагалось, что автономные сообщества смогут ввести положения, ограничивающие основные права и свободы, без необходимости введения центральным Правительством нового режима тревоги. Соответственно, когда в Испании началась вторая волна COVID-19, многие автономные сообщества начали принимать правила, ограничивающие основные права и свободы с использованием этой процедуры. Однако несколько Высших судов в различных автономных сообществах отказались подтвердить принятые меры, так как сочли, что ограничения не имеют достаточной правовой основы (пп. 239–276 Приложения 4 к Аналитической справке)⁷⁴⁰.

188. Чтобы обеспечить автономные сообщества необходимой правовой базой для принятия мер, ограничивающих основные права и свободы, в октябре 2020 года Правительство объявило второй

⁷³⁷ Закон № 3/2020 от 18.09.2020 о процессуальных и организационных мерах по борьбе с COVID-19 в области отправления правосудия. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-10923> (дата обращения: 15.03.2021).

⁷³⁸ Закон № 29/1998 от 13.07.1998, регулирующий сферу административного правосудия, статья 10.8. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718> (дата обращения: 15.03.2021).

⁷³⁹ Ibid. статья 11.1.i).

⁷⁴⁰ См., например, Верховный суд автономного сообщества Мадрид, коллегия по административным спорам, решение № 128/2020 от 08.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/documento/AN/9272380/Real Decreto alarma sanitaria Covid-19/20201009> (дата обращения: 21.03.2021) и Верховный суд Страны Басков, коллегия по административным спорам, решение № 32/2020 от 22.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/documento/AN/9288630/Real Decreto alarma sanitaria Covid-19/20201023> (дата обращения: 21.03.2021).

общенациональный режим тревоги Королевским декретом № 926/2020⁷⁴¹. Режим тревоги первоначально был объявлен сроком на 15 дней, но затем продлён до мая 2021 года Королевским декретом № 956/2020⁷⁴².

189. Статья 2 Королевского декрета № 926/2020 устанавливает, что, хотя во время режима тревоги компетентным органом является центральное Правительство, полномочия делегируются Президентам автономных сообществ, чтобы они могли решать, хотят ли они ослабить или ввести дополнительные ограничения на свободу передвижения людей, право на собрания и право посещать религиозные учреждения⁷⁴³.

2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19

2.1. Общие меры

Национальные границы

190. Национальные границы Испании были закрыты для несущественных поездок из-за пределов ЕС и Шенгенской зоны с 17 июля 2020 года⁷⁴⁴. Решением, предусматривающим закрытие границ, установлен перечень стран, граждане которых не подпали под ограничения на поездки и закрытие границ. Этот перечень постоянно обновлялся. Когда уровень заболеваемости COVID-19 в той или иной стране значительно возрастает, она исключается из перечня. Закрытие границ в настоящее время действует до 30 апреля 2021 года в соответствии с продлением и обновлением Решения о закрытии границы в десятый раз 29 марта 2021 года⁷⁴⁵.

191. Независимо от места происхождения, с 1 июля 2020 года при прибытии в Испанию из других стран необходимо заполнить бланк медицинского контроля, который должен быть предъявлен в отдел Службы по контролю за здоровьем в аэропорту или порту прибытия в Испании⁷⁴⁶.

⁷⁴¹ Королевский декрет № 926/2020 от 25.10.2020 о введении режима тревоги с целью сдержать распространение заболевания, вызываемого вирусом SARS-CoV-2. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898> (дата обращения: 15.03.2021).

⁷⁴² Королевский декрет № 956/2020 от 03.11.2020 о продлении срока действия режима тревоги, введённого Королевским декретом № 926/2020 от 25.10.2020 с целью сдержать распространение заболевания, вызываемого SARS-CoV-2. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-13494> (дата обращения: 15.03.2021).

⁷⁴³ Ibid. Статья 2.

⁷⁴⁴ Приказ INT/657/2020 от 17.07.2020, предусматривающий изменение критериев для временного ограничения на несущественные поездки из третьих стран в Европейский Союз и ассоциированные страны Шенгенского соглашения по соображениям общественного порядка и общественного здоровья в связи с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-8099> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷⁴⁵ Ibid.

⁷⁴⁶ Статья 3 Решения от 11.11.2020 Управления здравоохранения о проведении на пунктах въезда на территорию Испании проверок состояния здоровья. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-14049> (дата обращения: 30.03.2021).

192. Кроме того, если страна происхождения относится к категории стран из группы риска, необходимо также предоставить отрицательный ПЦР-тест на COVID-19, взятый за 72 часа до прибытия в Испанию. Перечень стран из группы риска обновляется каждые 15 дней⁷⁴⁷.

Региональные и местные границы, комендантский час

193. С началом в Испании второй волны Межтерриториальный совет национальной системы здравоохранения, в котором участвуют все автономные сообщества, в ходе очередного заседания решил ввести локдаун в муниципалитетах с населением более 100 000 человек и особенно высокими уровнями заболеваемости COVID-19⁷⁴⁸. Согласно статье 65 Закона № 16/2003, данный Совет обладает компетенцией принимать имеющие обязательную силу решения в случае кризиса в сфере здравоохранения (п. 184 Приложения 3 к Аналитической справке)⁷⁴⁹. Позднее Министерство здравоохранения утверждает договорённости, достигнутые в рамках Совета, и согласованные меры, которые реализуются соответствующими региональными органами системы здравоохранения. Каталония, Галисия, Андалусия, автономное сообщество Мадрид и автономный город Сеута проголосовали против данного соглашения, принятого Советом⁷⁵⁰. Однако в силу его обязательного характера все эти регионы обязаны соблюдать его.

194. Тем не менее, поскольку меры были связаны с ограничением основных прав, региональные правительства по-прежнему должны были запрашивать подтверждение в соответствующих судах. Например, в Мадриде, который на тот момент был одним из регионов Испании с самым высоким уровнем заражения, Высший суд не утвердил эти меры (пп. 239–276 Приложения 4 к Аналитической справке)⁷⁵¹.

195. Позиция, занятая судом, а также трудности, с которыми столкнулось центральное Правительство при заключении соглашения с региональным Правительством Мадрида относительно ограничений, которые должны быть введены в автономном сообществе Мадрид, побудила центральное Правительство принять Декрет, которым был введён режим тревоги только в данном регионе⁷⁵².

196. Центральное Правительство ввело режим тревоги в тех муниципалитетах региона Мадрид, где уровень заражения был особенно высоким. Данный режим был введён в соответствии с Королевским

⁷⁴⁷ Ibid. Статья 5.

⁷⁴⁸ Решение от 30.09.2020 Секретаря по вопросам здравоохранения, которым опубликовано Соглашение Межтерриториального совета национальной системы здравоохранения о совместных действиях в области здравоохранения, направленных на устранение рисков, связанных с неконтролируемой передачей инфекции SARS-Cov-2, от 30.09.2020. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-11590> (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁴⁹ Закон № 16/2003 о единых механизмах и качестве национальной системы здравоохранения. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-10715> (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁵⁰ Раздел 4 Резолюции от 30.09.2020 Секретаря по вопросам здравоохранения, которым опубликовано Соглашение Межтерриториального совета национальной системы здравоохранения о совместных действиях в области здравоохранения, направленных на устранение рисков, связанных с неконтролируемой передачей инфекции SARS-Cov-2, от 30.09.2020. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-11590> (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁵¹ Высший суд сообщества Мадрид, коллегия по административным спорам, Решение 128/2020 от 08.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/4508ffdf28c886ff/20201009> (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁵² Madrid, en estado de alarma. El Consultor de los Ayuntamientos. October 9, 2020. URL: <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAKNTMwsLI7Wy1KLizPw8WYMDIwNDAwNLkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAPG75UE1AAAAWKE> (дата обращения: 21.03.2021).

декретом № 900/2020⁷⁵³. Этот Королевский декрет запрещал въезд и выезд из муниципалитетов Алькобендас, Алькоркон, Фуэнлабрада, Хетафе, Леганес, Мадрид, Мостолес, Парла и Торрехон-де-Ардос.

197. Королевским декретом № 926/2020 на всей территории Испании был во второй раз введён режим тревоги, а также запрет на перемещение между территориями автономных сообществ⁷⁵⁴. Им также было предусмотрено, что каждое региональное правительство может принять решение о закрытии границ географических районов в автономном сообществе, таких как муниципалитеты⁷⁵⁵. В осуществление делегированных полномочий Президенты автономных сообществ могли распоряжаться об открытии границы своих регионов⁷⁵⁶.

198. Королевским декретом № 926/2020 был введён комендантский час и запрет на любое движение по дорогам и местам общего пользования с 23:00 до 6:00. Декрет разрешил региональным властям отходить от ограничений и предусматривать, что положения Декрета начинают действовать в период с 22:00 до 0:00 и прекращают действовать в период с 5:00 до 7:00⁷⁵⁷.

199. В течение октября и ноября большинство автономных сообществ объявили о своём закрытии, и въезд или выезд из них был невозможен, кроме как при наличии уважительной причины (например, в целях трудоустройства или охраны здоровья)⁷⁵⁸. Следующие автономные сообщества остаются закрытыми: Галисия, Астурия, Кантабрия, Страна Басков, Ла-Риоха, Наварра, Арагон, Каталония, Кастилия-ла-Манча, Кастилия-Леон, автономное сообщество Валенсия, Мурсия, Андалусия и автономные города Сеута и Мелилья⁷⁵⁹.

200. Как правило, постановления о закрытии границ автономных сообществ первоначально объявлялись на две недели, а затем постепенно продлевались. Границы вышеупомянутых регионов в

⁷⁵³ Королевский декрет № 900/2020 от 09.10.2020 о введении режима тревоги в ответ на риски, связанные с неконтролируемой передачей инфекции SARS-CoV-2. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-12109> (дата обращения: 15.03.2021).

⁷⁵⁴ Королевский декрет № 926/2020 от 25.10.2020, о введении режима тревоги с целью удержания распространения инфекции, вызванной SARS-CoV-2. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-12898> (дата обращения: 15.03.2021).

⁷⁵⁵ Ibid. Статья 6.2.

⁷⁵⁶ Ibid. Статья 10.

⁷⁵⁷ Ibid. Статья 5.

⁷⁵⁸ См., например, Декрет № 27/2020 от 26.10.2020 Президента муниципалитета Астуриас о принятии мер, направленных на удержание распространения инфекции, вызванной SARS-CoV-2, в рамках режима тревоги. URL: <https://sede.asturias.es/bopa/2020/10/26/20201026Su1.pdf> (дата обращения: 17.03.2021); Декрет-закон № 7/2020 от 19.10.2020 правительства Арагона, установивший режим опасности в области здравоохранения на территории Арагона для контроля пандемии COVID-19. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOA-d-2020-90411&p=20201019&tn=1#ci-2> (дата обращения: 17.03.2021); Декрет № 15/2020 от 30.10.2020 о временных и особых мерах в сообществе Валенсия вследствие кризиса, вызванного COVID-19, и в соответствии с режимом тревоги. URL: https://www.dogv.gva.es/datos/2020/10/30/pdf/2020_9091.pdf (дата обращения: 17.03.2021); Президентский декрет № 8/2020 от 29.10.2020 о принятии мер в автономном сообществе Андалусия во исполнение Королевского декрета № 926/2020 от 25.10.2020 об объявлении режима тревоги с целью сдержать распространение заболевания, вызываемого SARS-COV-2. URL: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/572/1> (дата обращения: 17.03.2021).

⁷⁵⁹ Dónde se puede viajar: Comunidades con cierre perimetral y restricciones de movilidad entre provincias. El Mundo. 09.04.2021. URL: <https://www.elmundo.es/espana/2021/04/07/606d8380fc6c83c7348b4621.html> (дата обращения: 17.03.2021).

принципе могут быть закрыты до тех пор, пока в Испании не будет отменен режим тревоги в мае 2021 года⁷⁶⁰.

201. Когда уровень заболеваемости стал особенно высоким в определённых районах, несколько автономных сообществ также закрыли границы муниципалитетов и медицинских округов на ограниченные периоды времени. Закрытие границ принимало разные формы:

- в Арагоне региональное Правительство периодически закрывает границы различных муниципалитетов⁷⁶¹. Эти решения принимаются с учётом совокупной заболеваемости в каждом муниципалитете;
- в автономном сообществе Валенсия в течение февраля границы всех муниципалитетов с населением более 50 000 человек были закрыты только в выходные дни⁷⁶².

202. Балеарские и Канарские острова, Эстремадура и Мадрид в целом остаются открытыми. Однако это не означает, что в этих автономных сообществах нет контроля или ограничений. Например:

- Автономное сообщество Мадрид периодически закрывало те медицинские округа на своей территории, в которых уровень заболеваемости был особенно высоким⁷⁶³;
- Канарские острова требуют от лиц, посещающих регион, предоставить результат отрицательного теста на COVID-19, взятого за 72 часа до прибытия в регион. На отели, туристические апартаменты и связанные с ними предприятия возлагается ответственность за то, чтобы их гости соблюдали указанное правило⁷⁶⁴.

⁷⁶⁰ Правовые акты, указанные в предыдущих сносках, были приняты в числе первых с целью закрыть границы автономных сообществ. Некоторые правовые акты были приняты в регионах впоследствии, чтобы продлить срок действия данных мер.

⁷⁶¹ Декрет-закон № 8/2020 от 21.10.2020 Правительства Арагона об изменении уровней опасности и введении карантина в определенных районах автономного сообщества Арагон. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOA-d-2020-90415> (дата обращения: 17.03.2021).

⁷⁶² Декрет № 2/2021 от 24.01.2021 Президента Генералитета об ограничении числа людей в публичных и частных заведениях, продлении ограничений на въезд в автономное сообщество Валенсия и выезд из него, а также ограничений на въезд в местные поселения с числом жителей более 50 000 человек и выезд из них в выходные дни и праздники. URL: https://www.dogv.gva.es/datos/2021/01/25/pdf/2021_670.pdf (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁶³ См., например, Приказ № 1465/2020 от 30.10.2020 регионального Секретаря по вопросам здравоохранения о внесении поправок в Приказ № 1405/2020 от 22.10.2020, регионального Секретаря по вопросам здравоохранения о принятии особых временных мер в целях сдерживания COVID-19 в определённых областях в связи с развитием эпидемиологической обстановки. URL: <https://www.codem.es/Adjuntos/CODEM/Documentos/Informaciones/Publico/d0386888-e45e-43bc-bcfa-da85b7d9507f/326171AD-F028-4796-8CCB-2B02A2443DA2/07ef0e07-d19a-4018-bfe1-3b3163d87ab6/07ef0e07-d19a-4018-bfe1-3b3163d87ab6.PDF> (дата обращения: 17.03.2021).

⁷⁶⁴ Декрет-закон № 17/2020 от 29.10.2020 о чрезвычайных мерах в области туризма, направленных на борьбу с санитарным и экономическим кризисом, вызванным COVID-19. URL: <https://boe.es/buscar/pdf/2020/BOC-j-2020-90440-consolidado.pdf> (дата обращения: 19.03.2021).

203. Меры по закрытию границ существенно изменились во время зимних праздников (с 23 декабря по 6 января 2021 года) в некоторых автономных сообществах:

- некоторые автономные сообщества временно открыли свои границы во время зимних праздников, но только для того, чтобы позволить встречи членов семьи в этот период. Такое решение было принято, например, в автономном сообществе Мурсия⁷⁶⁵;
- некоторые из регионов, которые закрыли муниципалитеты или географические районы, открыли внутренние региональные границы в этот период. К ним относятся, например, Андалусия⁷⁶⁶ и Кантабрия⁷⁶⁷;
- другие регионы открыли свои границы или оставили их открытыми, но закрыли муниципалитеты или географические районы внутри тех из них, в которых уровень заболеваемости COVID-19 был особенно высоким. Такое решение было принято на Канарских островах⁷⁶⁸;
- Эстремадура⁷⁶⁹ и Мадрид, которые до сих пор держали свои границы открытыми, специально закрыли их на зимние каникулы, но разрешили поездки для встречи с членами семьи. В Мадриде это разрешение было распространено и на «близких»⁷⁷⁰. Поскольку в нормативном акте не было конкретного определения того, что понимается под «близкими» людьми, возможность поездки в Мадридское сообщество по факту практически не ограничивалась.

⁷⁶⁵ Декрет Президента № 11/2020 от 22.12.2020 о продлении ограничений, введённых Королевским декретом № 926/2020 от 25.10.2020 о введении режима тревоги с целью сдержать распространение заболевания, вызываемого вирусом SARS-CoV-2. URL: <https://www.borm.es/services/anuncio/ano/2020/numero/7470/pdf?id=790195> (дата обращения: 16.03.2021).

⁷⁶⁶ Официальная газета Правительства Андалусии. Чрезвычайный приказ № 88 – пятница, 11.12.2020. URL: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/588/BOJA20-588-00061.pdf> (дата обращения: 16.03.2021).

⁷⁶⁷ Декрет № 13/2020 от 17.12.2020 Президента автономного сообщества о принятии мер по ограничению свободы передвижения в ночное время, ограничению посещения публичных и частных заведений, а также ограничению въезда на территорию Кантабрии и выезду из неё. URL: <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=356678> (дата обращения: 16.03.2021).

⁷⁶⁸ Декрет № 91/2020 от 16.12.2020 Президента о принятии некоторых мер чрезвычайного характера в ходе подготовки к Рождеству и его празднования на острове Тенерифе во исполнение Королевского декрета № 926/2020 от 25.10.2020 о введении режима тревоги с целью сдержать распространение заболевания, вызываемого вирусом SARS-CoV-2. URL: <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2020/261/index.html> (дата обращения: 16.03.2021).

⁷⁶⁹ Декрет Президента № 29/2020 от 20.12.2020 об ограничении связанных с COVID-19 чрезвычайных мер в области здравоохранения на время рождественских каникул во исполнение Королевского декрета № 926/2020 от 25.10.2020 о введении режима тревоги с целью сдержать распространение заболевания, вызываемого вирусом SARS-CoV-2. URL: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2020/2441o/2441o.pdf> (дата обращения: 16.03.2021).

⁷⁷⁰ Декрет № 42/2020 от 18.12.2020 Президента автономного сообщества Мадрид о введении ограничительных мер на период рождественских каникул в сообществе Мадрид, принятых для борьбы с COVID-19 во исполнение Королевского декрета № 926/2020 от 25.10.2020 о введении режима тревоги с целью сдержать распространение заболевания, вызываемого вирусом SARS-CoV-2. URL: http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2020/12/19/BOCM-20201219-1.PDF (дата обращения: 16.03.2021).

Транспорт

204. Автономные сообщества обладают компетенцией по вопросам транспортных маршрутов, проходящих на их территории. Правительства регионов⁷⁷¹, местные органы власти⁷⁷² и предприятия общественного транспорта⁷⁷³ установили лимиты максимальной пропускной способности как для государственных, так и для частных транспортных средств.

Общественное здравоохранение

205. Королевский декрет-закон № 29/2020 позволяет автономным сообществам:

- проводить внеплановые процедуры приёма на работу;
- в обязательном порядке привлекать медицинских работников к работе в другой области медицины, нежели та, в которой они обычно практикуют; а также
- изменить некоторые из условий труда, если этого требует кризис в области здравоохранения. Эти изменения могут включать, например, привлечение их к работе в больнице или медицинском центре, отличном от того, к которому они приписаны⁷⁷⁴.

206. Несколько автономных сообществ приняли меры по изменению условий труда и расширили свои системы эпидемиологического надзора и предупреждения, чтобы адаптировать их к конкретным потребностям пандемии COVID-19 и сосредоточить внимание преимущественно на группах риска⁷⁷⁵.

Образование

207. Королевский декрет-закон № 31/2020 от 29 сентября 2020 года о принятии неотложных мер в области неуниверситетского образования установил, что всё неуниверситетское образование должно осуществляться с личным присутствием обучающихся, но предоставил образовательным центрам возможность изменения образовательных целей и учебных программ, чтобы адаптировать их к потребностям, вызванным пандемией COVID-19⁷⁷⁶.

⁷⁷¹ Решение SLT/716/2021 от 12.03.2021, о расширении и изменении мер в области здравоохранения в целях ограничения эпидемии COVID-19 на территории Каталонии. URL: <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=895571> (дата обращения: 16.03.2021).

⁷⁷² El Ayuntamiento de Murcia limita el aforo de autobuses y tranvías urbanos en 1/3. Europapress. 16.03.2021. URL: <https://www.europapress.es/murcia/noticia-ayuntamiento-murcia-limita-aforo-autobuses-urbanos-tranvia-20200316173325.html> (дата обращения: 20.03.2021).

⁷⁷³ EMT refuerza las medidas especiales contra la COVID-19. EMT. 16.11.2020. URL: <https://emtvalencia.info/es/2020/11/emt-refuerza-las-medidas-especiales-contra-la-covid-19/> (дата обращения: 20.03.2021).

⁷⁷⁴ Королевский декрет-закон № 29/2020 от 29.09.2020, о неотложных мерах относительно удалённой работы в государственных учреждениях и человеческих ресурсов в национальной системе здравоохранения в целях преодоления кризиса, вызванного COVID-19. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-11415> (дата обращения: 20.03.2021).

⁷⁷⁵ См., например, Декрет № 10/2021 от 26.02.2021, Декрет № 15/1997 от 23.01.1997 о создании и регулировании Сети эпидемиологического надзора в автономном сообществе Балеарских островов. URL: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/690329-d-10-2021-de-26-feb-ca-illes-balears-modificacion-del-decreto-15-1997-de.html (дата обращения: 20.03.2021).

⁷⁷⁶ Королевский декрет-закон № 31/2020 от 29.09.2020 о принятии неотложных мер в сфере неуниверситетского образования <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-11417> (дата обращения: 20.03.2021).

208. Специальные программы помощи и поддержки для полугосударственных и государственных школ и организаций, которые проводят внеклассные мероприятия, были созданы в некоторых автономных сообществах, чтобы гарантировать, что все образовательные центры имеют необходимые ресурсы для продолжения оказания ими услуг, если данные учреждения будут полностью или частично закрыты в определённый момент. Эти меры поддержки также направлены на обеспечение того, чтобы дети из малообеспеченных семей имели полный доступ к образованию⁷⁷⁷.

209. Университеты в основном приняли гибридную модель. В периоды очень высокого уровня заболеваемости некоторые регионы закрывали университеты и проводили занятия через онлайн-платформы⁷⁷⁸.

Свобода вероисповедания

210. В целом, автономные сообщества установили ограничения на количество людей, которые могут посещать религиозные учреждения, примерно до 30–50 % от максимальной вместимости. Также были установлены ограничения относительно максимального количества людей, которые могут посещать богослужения на открытом воздухе. Возможность проведения этих мероприятий всегда зависит от возможности поддержания социальной дистанции между участниками⁷⁷⁹.

⁷⁷⁷ См., например, Декрет-закон № 2/2021 от 12.01.2021 о мерах чрезвычайной помощи в области дополнительного образования и внеклассных мероприятий с целью борьбы с последствиями COVID-19 (Каталония). URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-4243 (дата обращения: 18.03.2021); Декрет-закон № 23/2020 от 15.09.2020 о принятии чрезвычайных и неотложных мер в области образования и поддержки аквакультуры в Андалузии с учётом ситуации, вызванной коронавирусом (COVID-19). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOJA-b-2020-90380> (дата обращения: 18.03.2021).

⁷⁷⁸ См., например, Статью 6 Приказа от 08.11.2020 об изменении уровней опасности 3 и 4 вследствие критической эпидемиологической ситуации, возникшей в результате COVID-19 в автономном сообществе Андалусия. URL: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/577/6> (дата обращения: 14.03.2021), статья 12 Решения SLT/2546/2020 от 15.10.2020 о принятии новых мер в области здравоохранения с целью сдержать распространение эпидемии COVID-19 на территории Каталонии. URL: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8248/1816959.pdf> (дата обращения: 18.03.2021).

⁷⁷⁹ См., например, Статью 3 Декрета Президента № 16/2020 от 04.11.2020 о дополнительных особых мерах с целью сдержать распространение эпидемии SARS-CoV-2 на территории на территории Ла Рохи. URL: https://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletin_visor_Servlet?referencia=14407641-1-PDF-534432-X и статью 6 Решения SLT/2546/2020 от 15.10.2020 о принятии новых мер в области здравоохранения с целью сдержать распространение эпидемии COVID-19 на территории Каталонии. URL: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8248/1816959.pdf> (дата обращения: 18.03.2021).

Санкции

211. Некоторые автономные сообщества установили особые режимы штрафов и санкций за несоблюдение мер предотвращения и сдерживания. К ним относятся, например, Канарские острова⁷⁸⁰, Кастилия-Леон⁷⁸¹ и Наварра⁷⁸².

212. Эти правила следуют одной и той же логике и предусматривают три типа правонарушений (незначительные, серьезные и очень серьезные). К незначительным правонарушениям относятся, например, ненашивание маски, её неправильное ношение или несоблюдение правил социальной дистанции владельцами ресторанов. К серьезным нарушениям относится, например, нарушение правил максимального числа посетителей в ресторанах. К очень серьезным правонарушениям относится, например, открытие предприятий, которым было предписано закрытие⁷⁸³.

213. Мелкие правонарушения могут наказываться штрафом от 100 до 3 000 евро; серьезные правонарушения могут наказываться штрафом в размере от 3 001 до 60 000 евро, а очень серьезные правонарушения могут наказываться штрафом в размере от 60 001 до 600 000 евро⁷⁸⁴.

214. Эти инструменты правового регулирования соответствуют общему подходу, установленному Органическим законом № 4/2015 о защите безопасности граждан⁷⁸⁵, который использовался властями для наложения санкций за несоблюдение правил, связанных с пандемией COVID-19, во время первой волны. Однако эти правила изменяют размеры штрафов за серьезные и очень серьезные правонарушения, поскольку Органический закон № 4/2015 о защите безопасности граждан устанавливает штрафы за серьезные правонарушения в размере от 3 001 до 30 000 евро, а за очень серьезные правонарушения — от 30 001 до 600 000 евро.

⁷⁸⁰ Декрет-закон № 14/2020 от 04.09.2020 о введении наказаний за несоблюдение мер превенции и сдерживания COVID-19 в автономном сообществе Канарские острова. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOC-j-2020-90365-consolidado.pdf> (дата обращения: 15.03.2021).

⁷⁸¹ Декрет-закон № 7/2020 от 23.07.2020 о введении наказаний за несоблюдение мер превенции и сдерживания в связи с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19 в автономном сообществе Кастилия-Леон: <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/en/resumen-bocyl-legislacion-sanitaria/decreto-ley-7-2020-23-julio-establece-regimen-sancionador-e> (дата обращения: 15.03.2021).

⁷⁸² Декрет-закон № 9/2020 от 16.09.2020, устанавливающий систему штрафов за несоблюдение профилактических и сдерживающих мер в связи с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19, в автономном сообществе Наварра. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-12900 (дата обращения: 15.03.2021).

⁷⁸³ Декрет-закон № 14/2020 от 04.09.2020 о введении наказаний за несоблюдение мер предотвращения и сдерживания COVID-19 в автономном сообществе Канарские острова. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOC-j-2020-90365-consolidado.pdf> (дата обращения: 15.03.2021); Декрет-закон № 7/2020 от 23.07.2020 о введении наказаний за несоблюдение мер предотвращения и сдерживания в связи с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19 в автономном сообществе Кастилия-Леон. URL: <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/en/resumen-bocyl-legislacion-sanitaria/decreto-ley-7-2020-23-julio-establece-regimen-sancionador-e> (дата обращения: 15.03.2021); Декрет-закон № 9/2020 от 16.09.2020 о введении системы наказаний за несоблюдение мер превенции и сдерживания в связи с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19 в автономном сообществе Наварра. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-12900 (дата обращения: 15.03.2021).

⁷⁸⁴ Ibid.

⁷⁸⁵ Органический закон № 4/2015 о защите безопасности граждан. URL: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442> (дата обращения: 30.03.2021).

Меры, принятые с целью возвращения к нормальному функционированию служб после первой волны COVID-19

215. Закон № 3/2020⁷⁸⁶ устанавливает приоритет в проведении судебных разбирательств, которые инициируются в результате кризиса COVID-19, а также тех разбирательств, на которые повлияли его последствия. Этот закон также устанавливает ряд мер для усовершенствования судебных слушаний и других видов процессуальных действий, требующих участия судебных органов, с помощью электронных средств⁷⁸⁷.

216. Региональные государственные администрации приняли правила, направленные на расширение функционирования электронных систем государственного управления и обеспечение того, что максимально большое количество административных процедур выполняется с помощью электронных средств. Например, в Андалусии с помощью электронных средств теперь выполняется вся бумажная работа, связанная с телефонными звонками⁷⁸⁸.

217. Некоторые регионы приняли правила, регулирующие удалённую работу в государственном секторе с целью гарантировать, что государственные органы продолжают работать и предоставлять услуги. Например, автономное сообщество Мадрид приняло Декрет № 79/2020 от 16 сентября 2020 года, который регулирует порядок предоставления услуг в режиме удалённой работы в Администрации региона Мадрид.

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непромышленного секторов

218. Несколько автономных сообществ временно закрыли предприятия, такие как тренажёрные залы и рестораны, на ограниченный период времени, когда совокупная заболеваемость была очень

⁷⁸⁶ Закон № 3/2020 от 18.09.2020 о процедурных и организационных мерах в области отправления правосудия, принятых в связи с COVID-19. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-10923> (дата обращения: 15.03.2021).

⁷⁸⁷ Ibid.

⁷⁸⁸ Декрет-закон № 27/2020 от 22.10.2020 о принятии на чрезвычайной и неотложной основе различных мер в связи с ситуацией, вызванной коронавирусом (COVID-19). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOJA-b-2020-90417&p=20201022&tn=1> (дата обращения: 18.03.2021).

высокой. В число регионов, принявших эти меры, входят Каталония⁷⁸⁹, автономное сообщество Валенсия⁷⁹⁰, Страна Басков⁷⁹¹ и Галисия⁷⁹².

219. Другие регионы, такие как Андалусия, предпочли закрыть предприятия в определённых муниципалитетах или районах, где заболеваемость COVID-19 была особенно высокой. В этом смысле Приказ от 8 ноября 2020 года, устанавливающий уровни опасности эпидемии COVID-19 3 и 4 в результате критической эпидемиологической ситуации, возникшей в результате распространения COVID-19 в данном регионе, определило провинцию Гранада в число относящихся к регионам в наибольшей зоне риска, что повлекло закрытие предприятий, таких как спортивные залы, торговые центры, театры и рестораны⁷⁹³.

220. Время работы различных видов предприятий, особенно баров и ресторанов, а также магазинов розничной торговли, постоянно менялось. В зависимости от региона и периода времени таким организациям было разрешено либо сохранить свой обычный график работы (при условии соблюдения запрета на передвижения в ночное время), либо их часы работы были ограничены и они были вынуждены закрываться раньше, чтобы у них не было возможности принимать посетителей в обеденное время⁷⁹⁴.

221. Музеи, театры и кинотеатры также были закрыты в некоторых случаях, когда уровень заболеваемости COVID-19 сильно увеличился, и в таких местах постоянное ношение маски является обязательным⁷⁹⁵.

⁷⁸⁹ Решение № SLT/1/2021 от 04.01.2021 о расширении и изменении содержания мер в области общественного здравоохранения с целью сдержать распространение пандемии COVID-19 на территории Каталонии. URL: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8309/1830247.pdf> (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁹⁰ Декрет № 2/2021 от 24.01.2021 Президента Генералитета об ограничении числа людей в публичных и частных заведениях, продлении ограничений на въезд в автономное сообщество Валенсия и выезд из него, а также ограничений на въезд в местные поселения с числом жителей более 50 000 человек и выезд из них в выходные дни и праздники. URL: http://www.dogv.gva.es/portal/ficha_disposicion.jsp?L=1&sig=000676%2F2021 (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁹¹ Декрет № 4/2021 от 22.01.2021, Лехендакари, о внесении третьего пакета поправок в Декрет № 44/2020 от 10.12.2020, о консолидации в единый текст и изменении содержания превентивных мер с учётом введения режима тревоги в результате развития эпидемиологической обстановки и с целью сдержать распространение инфекции, вызванной SARS-CoV-2. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/1286da023d243b04> (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁹² Приказ от 26.01.2021 о введении особых профилактических мер вследствие развития эпидемиологической обстановки, связанной с COVID-19, в автономном сообществе Галисия. URL: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/excepcional/2021/20210126/2549/AnuncioC3K1-260121-7_es.html (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁹³ Junta de Andalucía. Orden de 8 de noviembre de 2020, por la que se modulan los niveles de alerta 3 y 4 como consecuencia de la situación crítica epidemiológica derivada del COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Andalucía. URL: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/577/6> (дата обращения: 14.03.2021).

⁷⁹⁴ См., например, Решение от 19.01.2021 регионального Министра всеобщего и общественного здравоохранения о введении чрезвычайных и дополнительных мер в сообществе Валенсия в связи с ухудшением эпидемиологической обстановки, связанной с COVID-19. URL: http://dogv.gva.es/datos/2021/01/20/pdf/2021_530.pdf (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁹⁵ См., например, статью 4 Приказа от 26.01.2021 о введении особых мер превенции вследствие развития эпидемиологической обстановки, связанной с COVID-19, в автономном сообществе Галисия. URL: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/excepcional/2021/20210126/2549/AnuncioC3K1-260121-7_es.html (дата обращения: 19.03.2021).

222. Максимально допустимое число клиентов для всех предприятий гастрономического сектора было снижено, как правило, на 30–50 % от обычного числа посетителей⁷⁹⁶.

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

Скопления людей

223. Правила, касающиеся количества людей, которые могут находиться в местах публичного скопления, постоянно меняются с сентября 2020 года. Эти правила устанавливают ограничения касательно, прежде всего, количества людей, которые могут находиться в общественных и частных местах, а также количества домохозяйств (которые учитываются как группы граждан), члены которых могут собираться вместе⁷⁹⁷.

Иные ограничения

224. Обязательным является постоянное ношение масок в закрытых и открытых пространствах. Маски можно снимать только во время еды или питья⁷⁹⁸. В некоторых случаях в регионах были приняты более гибкие меры в отношении использования масок при занятиях спортом⁷⁹⁹.

225. Во многих регионах временно запрещено курение в общественных и открытых местах, включая бары и террасы ресторанов⁸⁰⁰.

⁷⁹⁶ См., например, Решение от 05.11.2020 регионального Министра здравоохранения о принятии мер, предусмотренных Органическим законом № 3/1986 от 14.04.1986 о специальных мерах в области общественного здравоохранения в пределах автономного сообщества Кастилия-Ла-Манча. URL: https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2020/11/06/pdf/2020_9126.pdf&tipo=rutaDocm (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁹⁷ См., например, статью 12 Решения от 24.10.2020 регионального Департамента всеобщего и общественного здравоохранения о согласовании дополнительных чрезвычайных мер в сообществе Валенсия в связи с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19. URL: http://dogv.gva.es/datos/2020/10/24/pdf/2020_8861.pdf (дата обращения: 19.03.2021).

⁷⁹⁸ Закон № 2/2021 от 29.03.2021 о неотложных мерах предотвращения, сдерживания и координации, направленных на борьбу с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-4908> (дата обращения: 30.03.2021).

⁷⁹⁹ См., например, Решение от 26.02.2021 регионального Департамента всеобщего и общественного здравоохранения о принятии мер, касающихся использования масок с целью сдержать распространение пандемии COVID-19. URL: http://dogv.gva.es/datos/2021/02/27/pdf/2021_1932.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

⁸⁰⁰ См., например, статью 11 of the Декрет-закона № 8/2020 от 17.08.2020 об утверждении чрезвычайных мер в муниципальном сообществе Наварра в ответ на угрозу, возникшую в связи с увеличением числа заражений COVID-19. URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/09/29/pdfs/BOE-A-2020-11364.pdf> (дата обращения: 30.03.2021); Решение от 25.02.2021 регионального Департамента всеобщего и публичного здравоохранения, которым были согласованы меры, принятые в связи с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19. URL: http://dogv.gva.es/datos/2021/02/26/pdf/2021_1854.pdf (дата обращения: 16.03.2021).

2.4. Меры поддержки в отношении предприятий производственного и непромышленного сектора

Меры, принятые центральным Правительством

226. Центральное правительство приняло несколько нормативных документов, которые устанавливают возможность оказания экономической помощи секторам, которые особенно пострадали от пандемии COVID-19. Например:

- Королевский декрет № 866/2020 от 29 сентября 2020 года регулирует предоставление прямых субсидий различным органам и организациям в секторе туризма, поскольку это один из секторов экономики, который больше всего страдает от последствий пандемии COVID-19⁸⁰¹;
- Королевский декрет № 883/2020 от 6 октября 2020 года, в частности, устанавливает нормативную базу для предоставления субсидий в связи с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19, в секторе флористики и декоративных растений⁸⁰².

Меры, принятые на региональном уровне

227. Были приняты экономические меры для поддержки секторов экономики, наиболее сильно пострадавших от кризиса в области здравоохранения, включая, например, следующие:

- в Андалусии были приняты экономические меры для оказания помощи малым и средним предприятиям в сфере промышленности, пострадавшим от последствий кризиса в области здравоохранения⁸⁰³, и сектору аквакультуры⁸⁰⁴;
- в автономном сообществе Валенсия Декретом-законом № 15/2020 от 23 октября 2020 года предусмотрена экономическая помощь для компенсации убытков, понесённых в результате пандемии COVID-19 компаниями, осуществляющими регулярные междугородные перевозки пассажиров и путешественников внутри региона⁸⁰⁵.

228. Были приняты меры для упрощения всех видов процедур, прохождение которых необходимо для начала экономической деятельности, а также расширения или обновления промышленных

⁸⁰¹ Королевский декрет № 866/2020 от 29.09.2020 о предоставлении прямых субсидий различным органам и организациям в секторе туризма Министерством промышленности, торговли и туризма в течение 2020 бюджетного года. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-11422 (дата обращения: 16.03.2021).

⁸⁰² Королевский декрет № 883/2020 от 06.10.2020 об установлении нормативной базы для предоставления субсидий в связи с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19, в секторе флористики и декоративных растений. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-11882 (дата обращения: 16.03.2021).

⁸⁰³ Декрет-закон № 27/2020 от 22.10.2020 о принятии на чрезвычайной и неотложной основе различных мер в связи с ситуацией, вызванной коронавирусом (COVID-19). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOJA-b-2020-90380> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸⁰⁴ Декрет-закон № 23/2020 от 15.09.2020 о принятии чрезвычайных и неотложных мер в области образования и поддержки аквакультуры в Андалусии с учётом ситуации, вызванной коронавирусом (COVID-19). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOJA-b-2020-90380> (дата обращения: 19.03.2021).

⁸⁰⁵ Декрет-закон № 15/2020, от 23.10.2020 Правительства Валенсии о мерах помощи для компенсации убытков, понесённых в результате пандемии COVID-19 компаниями, осуществляющими регулярные междугородные перевозки пассажиров и путешественников внутри сообщества Валенсия. URL: http://dogv.gva.es/datos/2020/10/30/pdf/2020_9091.pdf (дата обращения: 19.03.2021).

объектов и предприятий в целом. Некоторая помощь была специально направлена в туристический сектор. Например, такого рода меры были приняты Декрет-законом № 15/2020 от 10 сентября 2020 года о неотложных мерах по развитию первичного, энергетического, туристического и территориального секторов Канарских островов⁸⁰⁶.

229. Автономные сообщества также разрешили предприятиям расширять перечень предлагаемых ими услуг. Например, Декрет-закон № 8/2020 от 3 сентября 2020 года, вносящий поправки в Закон автономного сообщества Кастилия-Леон № 7/2006 от 2 октября 2020 года об общественных развлечениях и развлекательной деятельности, предоставляет предприятиям, зарегистрированным как занимающимся ресторанным или отельным бизнесом, возможность расширить свой бизнес до сферы досуга и развлечений⁸⁰⁷.

230. Кроме того, были приняты программы развития туризма. Эти программы предоставляют всем гражданам в каждом регионе возможность сделать запрос о том, чтобы до 50 % их расходов на отель для любой поездки, осуществляемой на территории автономного сообщества, где они проживают, покрывались правительством региона (установлены ограничения в отношении максимальной суммы, которая может быть предоставлена каждому лицу)⁸⁰⁸. Целью этой меры является развитие туризма и повышение экономической активности отелей и других предприятий, связанных с туризмом.

231. Были приняты меры для содействия удалённой работе путём предоставления финансовой помощи с целью помочь компаниям адаптироваться к механизмам удалённой работы. Например, в регионе Кастилия-ла-Манча был принят Указ № 61/2020 от 29 сентября 2020 года, регулирующий предоставление прямых субсидий самозанятым работникам, а также малым и средним предприятиям для продвижения удалённой работы как формы организации труда⁸⁰⁹.

232. Также были приняты меры финансовой помощи с целью помочь предприятиям, в частности, предприятиям малого и среднего бизнеса, оплачивать аренду учреждений, где они осуществляют свою деятельность⁸¹⁰.

⁸⁰⁶ Декрет-закон № 15/2020 от 10.09.2020 о неотложных мерах по развитию первичного, энергетического, туристического и территориального секторов Канарских островов. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOC-j-2020-90372> (дата обращения: 16.03.2021).

⁸⁰⁷ Декрет-закон № 8/2020 от 03.09.2020 о внесении поправок в Закон № 7/2006 от 02.10.2020 об общественных развлечениях и развлекательной деятельности в автономном сообществе Кастилия-Леон. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOCL-h-2020-90363> (дата обращения: 16.03.2021).

⁸⁰⁸ Например, Декрет № 156/2020 от 16.10.2020 об утверждении правовой базы и предоставления денежных средств для поддержки программы «Вопро Viaje Comunitat Valenciana» с целью способствовать увеличению спроса в сфере внутренних туристических услуг, пострадавших от COVID-19. URL: http://dogv.gva.es/datos/2020/10/17/pdf/2020_8557.pdf (дата обращения: 18.03.2021).

⁸⁰⁹ Декрет № 61/2020 от 29.09.2020 о предоставлении прямых субсидий самозанятым работникам, а также малым и средним предприятиям для продвижения удалённой работы как формы организации труда в связи с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19. URL: https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2020/10/06/pdf/2020_7204.pdf&tipo=rutaDocm (дата обращения: 18.03.2021).

⁸¹⁰ См., например, Декрет-закон № 34/2020 от 20.10.2020 о неотложных мерах поддержки экономической активности, осуществляемой в арендуемых коммерческих помещениях (Каталония). URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-14371 (дата обращения: 19.03.2021).

2.5. Меры поддержки в отношении населения

Меры, принятые центральным Правительством

233. Королевский декрет-закон № 28/2020 от 22 сентября 2020 года о дистанционной работе⁸¹¹ и Королевский декрет-закон № 29/2020⁸¹² регулируют вопросы удалённой работы как в государственном, так и в частном секторе. Цель этих правил — обеспечить соблюдение прав работников во время удалённой работы.

234. Королевский декрет-закон № 30/2020 от 29 сентября 2020 года о социальных мерах по защите занятости⁸¹³ расширил сферу применения конкретных пособий по безработице для работников компаний, которым пришлось приостановить или временно сократить свою деятельность из-за пандемии COVID-19. В этом нормативном акте также установлены конкретные льготы, которые могут быть запрошены самозанятыми гражданами, которым пришлось прекратить или ограничить свою деятельность из-за пандемии COVID-19. Срок действия данной меры установлен на 31 января 2021 года (пп. 207–210 Приложения 3 к Аналитической справке). Однако он был продлён до 31 мая 2021 года путём принятия Королевского декрет-закона № 2/2021 от 26 января 2020 года об усилении и консолидации социальных мер по защите занятости⁸¹⁴.

235. Правительство Испании также продлило временную приостановку тех процедур выселения, которые могут затронуть уязвимых лиц и семьи⁸¹⁵.

Меры, принятые на региональном уровне

236. Автономные сообщества также установили особые правила касательно оказания экономической помощи самозанятым лицам, пострадавшим от кризиса в области здравоохранения, и лицам, которые стали временно безработными из-за локдауна в конкретных секторах, которые имели место после сентября 2020 года. Эти экономические льготы согласовывались с другими системами поддержки и помощи, предоставляемыми на национальном уровне (пп. 234–235 Приложения 4 и пп. 201, 207–209 Приложения 3 к Аналитической справке)⁸¹⁶.

237. Были приняты правила предоставления семьям различных форм поддержки и финансовой помощи для детей, пожилых людей, людей с инвалидностью или тех, кто находится на иждивении

⁸¹¹ Королевский декрет-закон № 28/2020 от 22.09.2020 о дистанционной работе. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-11043> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸¹² Королевский декрет-закон № 29/2020 от 29.09.2020 о неотложных мерах касательно дистанционной работы в государственных органах и кадрах национальной системы здравоохранения с целью борьбы с кризисом, вызванным COVID-19. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-11415> (дата обращения: 20.03.2021).

⁸¹³ Королевский декрет-закон № 30/2020 от 29.09.2020 о социальных мерах по защите занятости. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-11416> (дата обращения: 20.03.2021).

⁸¹⁴ Королевский декрет-закон № 2/2021, от 26.01.2020 об усилении и консолидации социальных мер по защите занятости. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-1130 (дата обращения: 20.03.2021).

⁸¹⁵ Королевский декрет-закон № 37/2020 от 22.12.2020, о неотложных мерах, касающихся социальных и экономических проблем в области жилья и транспорта. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-16824 (дата обращения: 18.03.2021).

⁸¹⁶ См., например, Приказ регионального департамента трудоустройства, научных исследований и университетов о правовых основах начисления субсидий для самозанятых сотрудников с целью смягчения негативных экономических последствий, вызванных COVID-19 (Мурсия). URL: <https://www.borm.es/services/anuncio/ano/2020/numero/2203/pdf?id=784683> (дата обращения: 20.03.2021).

других лиц или должен оставаться дома из-за положительного результата теста на COVID-19 или контакта с кем-либо, у кого был положительный результат теста. Например, в автономном сообществе Кастилия-Леон Декретом-законом № 9/2020 от 10 сентября 2020 года были приняты чрезвычайные меры для поддержки отдельных лиц и семей, ухаживающих за несовершеннолетними, лицами, находящимися на их иждивении, или людьми с инвалидностью, которые вынуждены находиться дома из-за пандемии COVID-19⁸¹⁷.

238. Также были приняты меры по расширению сети социальной защиты, направленной на защиту лиц, находящихся в уязвимом положении и подверженных риску социальной изоляции:

- некоторые автономные сообщества, в которых не были установлен минимальный допустимый доход, приняли нормативные акты с целью гарантировать получение отдельными лицами и домохозяйствами, не имевшими какой-либо формы дохода, минимальной ежемесячной экономической помощи⁸¹⁸. Если каждое региональное правительство решит принять такие меры, региональный минимальный доход может быть совместим с эквивалентной формой помощи, установленной Правительством Испании⁸¹⁹;
- были приняты и расширены меры финансовой поддержки для оказания помощи гражданам в оплате их договоров аренды жилья⁸²⁰.

3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19

3.1. Судебные решения, связанные с введением режима тревоги

239. В суды Испании было подано несколько исков относительно режима тревоги.

240. Постановлением Конституционного суда Испании от 11 декабря 2020 года⁸²¹ было отклонено ходатайство о специальной защите основных прав, посредством которого истец (который является членом парламента Испании) пытался обжаловать содержание Королевского декрета № 926/2020, которым предусмотрено введение второго режима тревоги, а также Королевский указ № 956/2020, который продлил режим тревоги с октября 2020 года до мая 2021 года. Хотя Королевские декреты,

⁸¹⁷ Декрет-закон № 9/2020 от 10.09.2020 о принятии чрезвычайных мер по поддержке граждан и семей, осуществляющих уход за детьми, людьми на иждивении и людьми с инвалидностью, вынужденных находиться на режиме самоизоляции в связи с пандемией COVID-19. URL: <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/09/11/pdf/BOCYL-D-11092020-1.pdf> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸¹⁸ См., например, Закон № 3/2020 от 27.10.2020 о неотложных мерах поддержки лиц, находящихся в уязвимом положении в результате кризиса, вызванного COVID-19, и внесении поправок в Закон № 16/2019 от 02.03.2019 о социальных услугах на Канарских островах. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-14545 (дата обращения: 15.03.2021).

⁸¹⁹ Las comunidades autónomas ultimán distintas fórmulas para hacer convivir sus rentas básicas con el Ingreso Mínimo Vital. Infolibre. 16.03.2021. URL: https://www.infolibre.es/noticias/politica/2020/06/13/de_complementacion_sustitucion_integra_las_rentas_autonomicas_preparan_para_convivencia_con_ingreso_minimo_vital_107704_1012.html (дата обращения: 30.03.2021).

⁸²⁰ См., например, памятку гражданам о мерах, принятых в связи с кризисом COVID-19 и касающихся жилья. Автономное сообщество Мадрид. URL: https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/vivienda/guia_medidas_covid_19_-_1_de_octubre_de_2020_v6_b.pdf (дата обращения: 18.03.2021).

⁸²¹ Решение Конституционного суда от 11.12.2020, жалоба № 5344/2020. URL: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2020_114/P_5344-2020.pdf (дата обращения: 18.03.2021).

которые представляют собой официальные правовые акты, принимаемые для введения режима тревоги, в форме изданного Советом министров постановления и, таким образом, не имеют равной силой наряду с законом, в силу их особого характера они могут рассматриваться как законодательные акты.

241. Поскольку Конгресс должен собираться (и собрался) сразу после объявления режима тревоги и должен проголосовать по вопросу продления срока свыше 15 дней (за что Конгресс Испании голосовал неоднократно), а также поскольку режим тревоги предусмотрен Конституцией как исключительный механизм в правовой системе, Суд счёл, что Королевские декреты № 926/2020 и № 956/2020 должны рассматриваться как правовые акты, имеющие силу закона. Ввиду того, что они могут быть обжалованы только посредством иска о несоответствии конституции в Конституционном суде, а не через процедуру специальной защиты основных прав, иск истца был отклонён (статьи 161–162 Конституции Испании).

242. В мае 2020 года Верховный суд уже вынес аналогичное постановление в отношении Королевского декрета № 463/2020, объявившего первый режим тревоги (пп. 197–198 **Приложения 3 к Аналитической справке**). Верховный суд объявил, что он не обладает юрисдикцией на определение законности режима тревоги, поскольку, как указано в предыдущем абзаце, данной юрисдикцией обладает Конституционный суд⁸²².

243. 52 депутата испанского Парламента подали заявление о несоответствии конституции Королевского декрета № 926/2020 и Королевского декрета № 956/2020. Суд принял заявление к рассмотрению в своём решении от 17 декабря 2020 года⁸²³. Конституционный суд в настоящий момент рассматривает дело и ещё не вынес окончательного решения.

3.2. Судебные решения, подтверждающие или признающие незаконным принятие мер региональными Правительствами

244. После принятия Закона № 3/2020 Высокие суды должны разрешать судебные споры о законности мер, принимаемых автономными сообществами для борьбы с пандемией и ограничивающих основные права граждан (статьи 14–32 Конституции Испании)⁸²⁴. Большинство вынесенных судами решений подтвердили правовые акты, которыми были приняты соответствующие меры. Однако в некоторых конкретных случаях принятие мер было признано недопустимым. Эти случаи в основном имели место до введения второго режима тревоги и описаны ниже.

⁸²² Решение административной коллегии Верховного суда от 04.05.2020 № 2478/2020, дело № 99/2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ee23a58112d68659/20200508> (дата обращения: 18.03.2021).

⁸²³ Решение Конституционного суда от 17.12.2020, жалоба № 5342/2020. URL: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2020_109/P_5342-2020.pdf (дата обращения: 18.03.2021).

⁸²⁴ См. статьи 10.8 и 11.1.i Закона № 29/1998 от 13.07.1998, регулирующего сферу административного правосудия, включённые в текст данного закона Законом № 3/2020. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718> (дата обращения: 19.03.2021).

Введение комендантского часа

245. В нескольких автономных сообществах с октября 2020 года введены ограничения на передвижение в ночное время.

246. В автономном сообществе Кастилия-Леон указанное ограничение впервые было введено в соответствии с Соглашением Правительства региона № 73/2020⁸²⁵. Высокий суд Кастилии-Леона отклонил принятие указанной меры⁸²⁶ в ответ на обращение Правительства о её одобрении:

- суд отметил, что в рамках данного правового акта могли быть приняты только ограничения, разрешённые испанским законодательством в области здравоохранения;
- по мнению суда, с учётом этих нормативных условий и, в частности, Органического закона № 3/1986 о специальных мерах в области общественного здравоохранения, отсутствуют достаточные правовые основания для подобного ограничения права на свободное передвижение;
- статья 3 Органического закона № 3/1986 устанавливает, что «В целях борьбы с инфекционными заболеваниями орган здравоохранения может, помимо общих профилактических мер, принимать соответствующие меры по контролю за больными лицами, лицами, которые находились в контакте с ними, и их ближайшим окружением, а также за теми лицами, контроль за которыми признаётся необходимым в случае наличия риска распространения заражения». Однако суд счёл, что это положение не предусматривает принятия столь жёстких ограничений основных прав всех лиц на территории автономного сообщества;
- суд посчитал, что для принятия такой ограничительной меры необходимо обосновать её с учётом положений, принятых при введении режима тревоги. В свете этого уместно отметить, что данное решение суда было вынесено за день до вступления в силу Королевского декрета № 926/2020, установившего второй режим тревоги и комендантский час по всей стране.

247. В автономном сообществе Валенсия ограничения на передвижение в ночное время были установлены 24 октября 2020 года. Решение суда, которым применение данных мер было признано законным, было принято 27 октября 2020 года⁸²⁷:

- основное различие между данным делом и делом о введении комендантского часа в сообществе Кастилия-Леон заключалось в том, что решение Высокого суда сообщества Валенсия было принято после вступления в силу Королевского декрета № 926/2020;

⁸²⁵ Соглашение № 73/2020 от 23.10.2020 Правительства Кастилии-Леон о частичном временном ограничении свободы передвижения лиц в Сообществе Кастилия-Леон в связи с существенными мотивами обеспечения защиты здоровья населения, касающееся определенных мер в области профилактики и контроля для преодоления кризиса в области здравоохранения, вызванного COVID-19 в сообществе Кастилия-Леон, утверждённых Соглашением № 46/2020 от 20.08.2020 URL: <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/en/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/acuerdo-73-2020-23-octubre-junta-castilla-leon-limita-parci> (дата обращения: 19.03.2021).

⁸²⁶ Высший суд Кастилии-Леон, административная коллегия, решение № 273/2020 от 25.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/506eec83045ff20f/20201026> (дата обращения: 19.03.2021).

⁸²⁷ Высший суд сообщества Валенсия, административная коллегия, решение № 142/2020 от 27.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/c619fbc751c62345/20201028> (дата обращения: 19.03.2021).

- однако в обоих случаях региональные Правительства ввели комендантский час до того, как центральным Правительством посредством Королевского декрета № 926/2020 был введён общенациональный комендантский час;
- решение, принятое Высшим судом сообщества Валенсия, также повлекло дискуссию о том, имеется ли у Правительств автономных сообществ достаточная правовая база для принятия мер, ограничивающих основные права в связи с кризисом в области здравоохранения;
- суд заявил, что крайне важно учитывать, что рассмотренные меры не влекут за собой абсолютное приостановление основных прав, но лишь их ограничение. Это означает, что возможность реализации затронутых основных прав (а именно свободы передвижения) не исключается полностью, а лишь частично ограничивается;
- суд также отметил, что основной причиной того, что Органический закон № 3/1986 принят именно в форме органического (а не обычного) закона, является то, что он предусматривает возможность ограничения основных прав⁸²⁸;
- в данном деле суд указал, что статья 3 Органического закона № 3/1986 действительно обеспечивает достаточную правовую основу для принятия региональными Правительствами мер, ограничивающих основные права граждан. В частности, в статье 3 говорится, что «В целях борьбы с инфекционными заболеваниями орган здравоохранения может, помимо общих профилактических мер, принимать... [те меры], которые посчитает необходимыми в случае наличия риска распространения заражения». Таким образом, суд счёл, что данное положение предоставляет возможность принимать такие меры, как ограничение передвижения в ночное время.

Закрытие границ автономных сообществ

248. Все суды поддержали решения региональных Правительств о закрытии границ автономных сообществ.

249. Сообщества Наварра и Ла-Риоха были единственными, решившими закрыть свои границы до введения второго режима тревоги Королевским декретом № 926/2020. Хотя это решение было спорным, в обоих случаях Высокие суды подтвердили эту меру, поскольку сочли, что ограничения основных прав были пропорциональными и адекватными мерами реагирования на растущее число случаев COVID-19⁸²⁹.

250. Тем не менее Высший суд Наварры подверг Правительство региона за то, что оно не запрашивало предварительного разрешения при принятии мер, и в своём решении рекомендовал Правительству региона запрашивать предварительное разрешение у суда вместо последующей ратификации.

⁸²⁸ В Испании принятие законодательных положений, касающихся основных прав, возможно только путём одобрения абсолютным большинством Парламента органического закона.

⁸²⁹ Высший суд Ла-Рохи, административная коллегия, решение № 97/2020 от 24.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d72b55d96c42eda6/20210222> (дата обращения: 15.03.2021); Высший суд сообщества Наварры, административная коллегия, решение № 170/2020 от 22.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/89c7ca0535b3993e/20201026> (дата обращения: 15.03.2021).

Иные меры, ограничивающие свободу передвижения

251. Некоторые автономные сообщества закрыли отдельные территории в пределах своих границ. Эти решения были неоднозначно оценены судами, которые в нескольких случаях отклонили решения о закрытии определённых районов или муниципалитетов.

252. Высокий суд муниципального сообщества Мадрид в своём решении от 8 октября 2020 года⁸³⁰ счёл, что закрытие некоторых муниципалитетов Мадрида по приказу Министерства здравоохранения Испании⁸³¹, реализованное Департаментом здравоохранения Мадрида⁸³², не имело достаточных правовых оснований.

253. Решение закрыть для въезда и выезда муниципалитеты с населением более 100 000 жителей с особенно высоким уровнем заболеваемости COVID-19 было основано на соглашении, достигнутом в рамках Межтерриториального совета Национальной системы здравоохранения. Каталония, Галисия, Андалусия, автономное сообщество Мадрид и автономный город Сеута проголосовали против этого соглашения. Однако в силу его обязательного характера все эти регионы обязаны соблюдать его (пп. 193–194 Приложения 4 к Аналитической справке).

254. Суд счёл, что, хотя статья 65 Закона № 16/2003 предоставляет вышеупомянутому Межтерриториальному совету полномочия принимать обязательные для исполнения решения, которые должны выполняться соответствующими органами здравоохранения на региональном уровне, Закон не наделяет Совет полномочием на принятие решений, связанных с ограничением основных прав.

255. Высокий суд Арагона также признал незаконным решение о закрытии границ муниципалитета Ла-Альмуња-де-Донья-Година, где уровень заболеваемости COVID-19 был чрезвычайно высоким. В данном случае Суд основал своё решение на том факте, что статья 3 Органического закона № 3/1986 не наделяет органы государственной власти полномочиями принимать столь жёсткие ограничения на такое фундаментальное право, как свобода передвижения (статья 19 Конституция Испании)⁸³³. В данном случае принятая мера не была результатом вышеупомянутого соглашения, достигнутого Межтерриториальным советом. Правительство Арагона приняло данную меру в связи с растущей обеспокоенностью распространением COVID-19 в данном муниципалитете.

256. Напротив, Высокий суд Кастилии-Леон подтвердил решение правительства региона закрыть границы некоторых муниципалитетов, отвечавших критериям, установленным соглашением,

⁸³⁰ Высший суд Мадрида, административная коллегия, решение № 128/2020 от 08.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/4508ffdf28c886ff/20201009> (дата обращения: 19.03.2021).

⁸³¹ Решение от 30.09.2020 Секретаря по вопросам здравоохранения, которым опубликовано Соглашение Межтерриториального совета национальной системы здравоохранения о совместных действиях в области здравоохранения, направленных на устранение рисков, связанных с неконтролируемой передачей инфекции SARS-Cov-2, от 30.09.2020. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-11590> (дата обращения: 19.03.2021).

⁸³² Приказ № 1273/2020 от 01.10.2020 регионального Департамента здравоохранения о введении превентивных мер в некоторых муниципалитетах сообщества Мадрид во исполнение Приказа Министра здравоохранения от 30.09.2020, которым были утверждены совместные действия в области здравоохранения. URL: <https://www.bocm.es/boletin/CM Orden BOCM/2020/10/02/BOCM-20201002-200.PDF> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸³³ Высший суд Арагона, административная коллегия, решение № 89/2020 от 10.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/741bcdd2845f86b0/20210204> (дата обращения: 15.03.2021).

принятым Межтерриториальным советом⁸³⁴. В данном деле суд счёл, что мера, ограничивающая основные права, была соразмерной и в достаточной мере подкреплялась правовой базой, регулирующей вопросы здравоохранения, а также соглашением Межтерриториального совета. Это решение резко контрастирует с принятым этим же судом решением, которым были признаны незаконными ограничения на передвижение в ночное время⁸³⁵. Разница между решениями заключается в том, что в данном случае основные права были ограничены более конкретным образом, с учётом риска, существовавшего на определённых территориях в рамках сообщества.

Меры, ограничивающие право на собрания

257. Региональные Правительства ограничили право на собрания (признанное статьёй 21 Конституции Испании), установив лимит на количество лиц, которые могут собираться в публичных и частных местах.

258. Суды в большинстве своём подтвердили принятие такого рода мер. Например, Высший суд Кастилии-Леон признал законными принятые Правительством региона меры, которые установили лимит на количество собирающихся вместе людей⁸³⁶. Суд посчитал, что с учётом высокого уровня распространения COVID-19 эта мера была оправданной и соразмерной. Кроме того, Суд пришёл к выводу, что законодательная база, регулирующая вопросы здравоохранения, предоставила Правительствам регионов полномочия ограничивать основные права подобным образом с учётом того, что данное ограничение было крайне точно определённым по своему объёму.

259. Напротив, Высший суд Страны Басков счёл, что законодательная база Испании, регулирующая вопросы здравоохранения, не предусматривает достаточных оснований для ограничения права на собрания количеством шесть человек⁸³⁷. Как и в случае большинства судебных актов, в которых поднимался вопрос законности мер, принятых региональными властями в порядке, установленном статьёй 10.8 Закона № 29/1998 (введён Законом № 3/2020) (пп. 186–187 Приложения 4 к Аналитической справке), при рассмотрении данного дела суд опирался на статью 3 Органического закона № 3/1986. Суд счёл, что данное положение допускает ограничение основных прав только тех лиц, которые являются носителями инфекционных заболеваний, а также тех, кто находился с ними в тесном контакте. Следовательно, невозможно ввести общие ограничения права на собрания.

3.3. Судебные решения по искам в связи с принятыми мерами или действиями (бездействием) государственных органов

Иски в связи с общими мерами

Свобода ведения предпринимательской деятельности

260. При рассмотрении судами мер, ограничивающих время работы предприятий или закрывающих весь сектор в целом, органы судебной власти подтвердили законность мер, принятых

⁸³⁴ Высший суд Кастилии-Леон, административная коллегия, решение № 245/2020 и 274/2020 от 09.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/89d555d4978b1d8e/20201013> and <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f72d83373eaa2547/20201013> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸³⁵ Высший суд Кастилии-Леон, административная коллегия, решение № 273/2020 от 25.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸³⁶ Высший суд Кастилии-Леон, административная коллегия, решение № 245/2020 от 09.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/89d555d4978b1d8e/20201013> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸³⁷ Высший суд Страны Басков, административная коллегия, решение № 32/2020 от 22.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/9a7ad397bcf82f9c/20201023> (дата обращения: 20.03.2021).

региональными Правительствами. Однако реакция судов была более разнообразной при подаче исков о принятии предварительных мер в виде временной отмены ограничений, принятых региональными Правительствами. Потому, хотя в данных случаях большинство судов поддержало принятые меры, имелись также примеры, когда заявления представителей определённых секторов экономики о возобновлении их деятельности были удовлетворены.

261. 11 марта 2021 года региональное Правительство муниципального сообщества Валенсия решило снять некоторые ограничения, действовавшие с января 2020 года, следовательно, разрешив открыться таким видам учреждений, как спортивные залы и рестораны. Вместе с тем Правительство решило оставить развлекательные и игорные заведения закрытыми. Профсоюз, представляющий интересы работников заведений и площадок, предназначенных для отдыха и азартных игр, обжаловал это решение и обратился в Высший суд сообщества Валенсия с просьбой принять предварительные меры, которые позволили бы вновь открыть указанные заведения. Суд отклонил ходатайство, поскольку посчитал решение Правительства достаточно аргументированным⁸³⁸.

262. Однако в другом деле Высокий суд Страны Басков разрешил возобновить работу баров и ресторанов, которые были закрыты региональным Правительством на основании Декрета № 4/2021 Президента региона⁸³⁹. Конкретное положение, которое было обжаловано несколькими ассоциациями индустрии гостеприимства, касается требования о закрытии всех баров и ресторанов в муниципалитетах с населением более 5 000 человек, если совокупный показатель положительных случаев COVID-19 за последние 14 дней составляет более 500 на 100 000 жителей. В данном деле суд счёл, что ограничения, которые уже были наложены на эти предприятия, такие как обеспечение дистанции 1,5 метра между столиками в заведениях, ограничение количества посетителей за одним столом четырьмя людьми, ограничение общего числа посетителей 50 % от максимального количества, уже оказалось достаточным для ограничения распространения COVID-19.

Ограничения на передвижение в ночное время

263. В январе 2021 года Правительство Кастилии-Леона приняло решение ввести ограничения на передвижение в ночное время с 20:00, что противоречит Королевскому декрету № 926/2020 и Королевскому декрету № 956/2020 (пп. 197–198 **Приложения 4 к Аналитической справке**). Как указывалось ранее, в соответствии с Королевским декретом № 926/2020 ограничение на передвижение в ночное время по всей стране устанавливается как минимум с 23:00 до 6:00. Тем не менее региональные Правительства могут принять решение об сдвиге на один час временных рамок начала (до 22:00 или 00:00) и конца (до 5:00 или 7:00) периода действия данных ограничений.

264. Таким образом, когда регион Кастилия-Леон решил изменить время начала ограничений передвижения в ночное время, превысив временные пределы, разрешённые Королевским декретом № 926/2020, центральное Правительство решило обжаловать это решение в Верховном суде Испании. Правительство Испании также потребовало принять предварительные меры, чтобы не допустить начала применения оспариваемого акта, принятого Правительством Кастилия-Леон.

⁸³⁸ Высший суд сообщества Валенсия, административная коллегия, решение № 94/2021 от 17.03.2021. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5361e23ab5286ea1/20210323> (дата обращения: 20.03.2021).

⁸³⁹ Декрет № 4/2021 от 22.01.2021, Лехендакари, о внесении третьего пакета поправок в Декрет № 44/2020 от 10.12.2020, о консолидации в единый текст и изменении содержания превентивных мер с учётом введения режима тревоги в результате развития эпидемиологической обстановки и с целью сдержать распространение инфекции, вызванной SARS-CoV-2. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/1286da023d243b04> (дата обращения: 20.03.2021).

265. Верховный суд Испании принял предварительные меры, посчитав, что, в принципе, региональные Правительства не имеют полномочий изменять временные рамки ограничения передвижения в ночное время сверх того, что разрешено Королевским декретом № 926/2020. Суд счёл, что, если бы он не принял предварительные меры в ожидании вынесения решения по существу, заявление правительства Испании потеряло бы смысл, поскольку ограничения фундаментального права на свободу передвижения уже имели бы место⁸⁴⁰. Решение по существу данного спора ещё не вынесено.

Приостановление избирательного процесса

266. В сентябре 2020 года Верховный суд Испании запретил Президенту Каталонии занимать данную должность, поскольку он отказался убрать символ независимости региона с общественного здания⁸⁴¹. Парламент Каталонии безуспешно попытался избрать нового президента. Устав Каталонии предусматривает, что, если по истечении двух месяцев с даты первого голосования в Парламенте по вопросу избрания Президента победитель не будет определён, Парламент должен быть распущен и должны быть назначены новые выборы.

267. Таким образом, 21 декабря 2020 года Парламент Каталонии был распущен, а выборы были назначены Декретом № 147/2020⁸⁴². Закон Испании о выборах предписывает, чтобы выборы проводились не позднее чем через 54 дня после даты их объявления⁸⁴³. Однако 15 января 2021 года исполняющий обязанности Президента Каталонии издал Декрет № 1/2021, приостанавливающий течение срока выборов⁸⁴⁴. В данном Декрете было установлено, что при наличии надлежащих условий проведения выборы состоятся 30 мая 2021 года. Причина заключалась в том, что во время пандемии COVID-19 невозможно было обеспечить надлежащую реализацию ни политических прав, ни права на жизнь и физическую неприкосновенность тех, кто придёт голосовать или участвовать в организации выборов⁸⁴⁵.

268. Ряд объединений гражданского общества обжаловали Декрет в рамках специальной процедуры защиты основных прав.

269. Суд признал Декрет № 1/2021 недействительным. Суд счёл, что каких-либо исключительных обстоятельств не имелось и что решение о приостановлении выборов не было соразмерным, поскольку соответствующие меры безопасности могли быть приняты в ходе проведения выборов. Суд также счёл, что возможность приостановления избирательного процесса не предусмотрена каким-

⁸⁴⁰ Верховный суд Испании, административная коллегия, решение от 16.02.2021. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/62eba54d70c96604/20210217> (дата обращения: 20.03.2021).

⁸⁴¹ Верховный суд Испании, уголовная коллегия, решение № 477/2020 от 28.09.2021. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/dec4236d1d386b09/20201006> (дата обращения: 20.03.2021).

⁸⁴² Декрет № 147/2020 от 21.12.2020 о роспуске Парламента Каталонии и объявлении выборов. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-16676 (дата обращения: 17.03.2021).

⁸⁴³ Статья 42 Органического закона № 5/1985 от 19.06.1985 об общем избирательном режиме. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672> (дата обращения: 20.03.2021).

⁸⁴⁴ Декрет № 1/2021 от 15.01.2021 о приостановлении проведения выборов в Парламент Каталонии 14.02.2021 в связи с кризисом в области здравоохранения вследствие пандемии COVID-19. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-674> (дата обращения: 20.03.2021).

⁸⁴⁵ Ibid.

либо правовым актом, следовательно, исполняющий обязанности Президента Каталонии не обладал полномочиями для принятия данного решения и издания соответствующего Декрета⁸⁴⁶.

Иски в связи с судебными решениями, касающимися применения общих мер

Штрафы и санкции за несоблюдение мер, принятых в связи COVID-19

270. Одним из наиболее спорных вопросов относительно введения мер, связанных с COVID-19, был вопрос процедуры и правовой основы наложения санкций за несоблюдение правил, принятых для защиты населения во время пандемии.

271. В частности, начиная с сентября 2020 года, рядом судебных решений были отменены наказания, наложенные за незаконный выход из дома в то время, когда вся Испания находилась в режиме полного локдауна (с марта по май 2020 года).

272. Во многих случаях, поскольку не существовало специального правового акта, предусматривающего правонарушения, за которые физические лица могли бы быть привлечены к ответственности за несоблюдение запрета на передвижение и других мер, сотрудники правоохранительных органов привлекали их к ответственности на основании обвинения общего характера о неповиновении властям.

273. В Королевском декрете № 463/2020, которым было введён режим тревоги, не указаны санкции, которые должны налагаться за нарушение обязательств, установленных в Декрете.

274. Декрет содержит ссылку на статью 10 Органического закона 1981 года, которая регулирует режимы тревоги, чрезвычайного положения и осады в Испании⁸⁴⁷. Данный закон предусматривает, что «невыполнение или сопротивление приказам компетентного органа в режиме тревоги должно подлежать наказанию в соответствии с положениями, предусмотренными законом», но не содержит ссылки на какой-либо конкретный закон. Поскольку в статье 10 Органического закона 1981 года не указаны применимые меры наказания, правоохранительные органы обосновывали большинство наложенных санкций положениями Органического закона № 4/2015 о защите безопасности граждан, который предусматривает, что неподчинение властям является серьёзным правонарушением⁸⁴⁸.

275. Однако суды пришли к выводу, что невозможно сделать вывод о неподчинении физического лица властям, если должностным лицом не был в прямой форме адресован запрет, которого физическое лицо затем ослушалось⁸⁴⁹.

Вакцинация

276. В нескольких случаях судам приходилось вмешиваться, чтобы обязать дома престарелых проводить вакцинацию против COVID-19 нетрудоспособных пожилых людей. Суды приняли во

⁸⁴⁶ Высший суд Каталонии, административная коллегия, решение от 01.02.2021. URL: http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/tsjc_sentencia_121_2021_01_02_2021.pdf (дата обращения: 17.03.2021).

⁸⁴⁷ Органический закон № 4/1981 от 01.06.1981 о режиме тревоги, чрезвычайном положении и режиме осады. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸⁴⁸ Статья 36.6 Органического закона № 4/2015 от 30.03.2015 о защите безопасности граждан. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442> (дата обращения: 20.03.2021).

⁸⁴⁹ См., например, Административный суд Виго (раздел 1) решение № 201/2020 от 19.10.2020. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/7e0c18f8873d663b> (дата обращения: 15.03.2021).

внимание тот факт, что в данном случае невозможно учитывать последствия для охраны здоровья населения в целом, поскольку вакцинация является добровольной. Однако, учитывая ограниченные возможности людей, которые должны были быть вакцинированы, суды предписали соответствующим домам престарелых провести вакцинацию⁸⁵⁰.

277. 2 февраля 2021 года Правительство Галисии внесло изменения в Закон о здравоохранении Галисии, предусматривающие штрафы в размере до 60 000 евро для тех, кто отказывается вакцинироваться в отсутствие на то оснований⁸⁵¹. 30 марта 2021 года центральное Правительство подало жалобу в Конституционный суд Испании, заявив о неконституционности принятого закона, поскольку он «налагает запреты и ограничения на основные права, которые, как определено статьёй 81 Конституции Испании, могут быть ограничены только на основании Органического закона»⁸⁵².

⁸⁵⁰ Суд первой инстанции № 17 Севильи, решение № 47/2021 от 15.01.2021. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e4d171bc79308a1e/20210208> (дата обращения: 15.03.2021); Суд первой инстанции № 6 Сантьяго де Компостела, решение № 55/2021 от 19.01.2021. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/c0db985cceeec29/20210210> (дата обращения: 15.03.2021); Суд первой инстанции № 6 Сантьяго де Компостела, решение № 60/2021 от 20.01.2021. URL: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2f096421289bbd27/20210122> (дата обращения: 15.03.2021).

⁸⁵¹ Xunta de Galicia. Ley № 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley № 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia. DOG Núm. 39 de 26 de febrero de 2021. URL: <https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2021/20210226/AnuncioC3B0-240221-0001.es.html> (дата обращения: 30.03.2021).

⁸⁵² RTVE. El Gobierno lleva al Constitucional la ley gallega que abre la puerta a la obligatoriedad de la vacuna contra la COVID. 30.03.2021. URL: <https://www.rtve.es/noticias/20210330/gobierno-lleva-tc-ley-gallega-vacunacion-obligatoria/2084152.shtml> (дата обращения: 30.03.2021).

V. Швеция

Резюме

279. Меры, принятые Швецией в ответ на пандемию COVID-19, основаны на личной ответственности и научно обоснованных рекомендациях компетентных органов; данная стратегия оставалась неизменной на протяжении всей пандемии. Швеция в значительной степени остаётся открытым обществом, и до настоящего момента в целях обеспечения соблюдения этой стратегии было введено лишь незначительное число ограничительных мер в отношении населения. Вместе с тем законодатель счёл целесообразным временно предоставить Правительству большую свободу действий, чтобы у него имелась возможность принимать более жёсткие ограничения и издавать приказы о закрытии определённых зон в случае необходимости.

280. Вторая волна пандемии в Швеции привела к принятию нового законодательства, новых мер, касающихся распространения вируса, а также мер по стимулированию экономики во многих отраслях, особенно пострадавших от пандемии (пп. 258, 262, 267 Приложения 3 к Аналитической справке).

281. В 2021 году был принят новый временный закон, — Закон о пандемии — который наделил Правительство полномочиями, необходимыми для закрытия или ограничения доступа в общественные места, такие как аэропорты, вокзалы, спортивные сооружения, торговые центры и др. Закон о пандемии позволяет Правительству, по крайней мере теоретически, ввести, по сути, национальный локдаун.

282. Большинство ограничений, установленных правительственными декретами, были продлены, а в некоторых случаях изменены, например, установленные Правительством запреты на поездки и запрет на посещение домов престарелых, помощь при смене трудовой деятельности и надбавки за неполный рабочий график (пп. 254–255, 267 Приложения 3 к Аналитической справке).

283. Правительство издало несколько новых постановлений, касающихся, например, поддержки индивидуальных предпринимателей, основанной на объёмах их торгового оборота, а также коммерческих и коммандитных товариществ, которые понесли убытки вследствие пандемии.

1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19

284. Пандемия COVID-19 продолжает оказывать давление на несколько жизненно важных секторов общества не только в сфере здравоохранения, но и во многих индустриях, в частности, гостеприимства, развлечений, транспорта и других. Это привело как к принятию новых мер, так и к расширению уже действующих мер на всех уровнях. Шведский Парламент, Риксдаг, принял новое законодательство, чтобы предоставить Правительству временные чрезвычайные полномочия по борьбе с распространением болезни, но ещё слишком рано прогнозировать, какое влияние будет иметь новый закон из-за продолжающейся вакцинации и уменьшения темпов распространения болезни.

2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19

285. В январе 2021 года был принят новый временный Закон о пандемии (*pandemilagen*), который будет действовать до сентября 2021 года⁸⁵³. Законодательная процедура была осуществлена в соответствии с обычным процессом законотворчества на основе Конституции, включая процедуру делегирования полномочий, а также направления запроса для получения заключения Совета по законодательству.

286. Закон о пандемии наделяет Правительство полномочиями, необходимыми для закрытия или ограничения доступа к публичным местам, в частности, связанным с общественным транспортом, внутренним воздушным сообщением, досугом и культурными мероприятиями, а также торговыми площадями. Это полномочия, которыми оно не обладало раньше. Необходимость в таких полномочиях для предотвращения распространения коронавируса стала очевидной во время пандемии. Согласно закону, Правительство также может делегировать полномочия по ограничению въезда в определённые территории муниципалитетам в пределах их территориальной сферы полномочий, в частности, в парки или места для купания. Сфера действия Закона о пандемии также распространяется на определённые площадки, используемые для собрания частных лиц, например, пространства для вечеринок в многоквартирных домах или клубы.

287. Новый закон также возлагает на владельцев таких помещений ответственность за принятие необходимых мер для предотвращения скопления людей. Закон о пандемии дополняет ЗИЗ и Закон об общественном порядке (1993:1617) и имеет над ними приоритет. Закон в целом не регулирует вопросы контроля и профилактики заболеваний в заведениях гастрономического сектора, поскольку временное законодательство в этой области уже имеется (пп. 261–262 Приложения 3 к **Аналитической справке**)⁸⁵⁴. Тем не менее дополнительные ограничения могут быть наложены даже в отношении таких предприятий, если это необходимо в случаях, выходящих за рамки действующего законодательства⁸⁵⁵.

288. Применение закона имеет временный характер, поскольку может привести к существенным ограничениям прав человека⁸⁵⁶. Как следствие, он может применяться только в период пандемии, и только если это будет сочтено необходимым и меры будут соразмерными. Это также означает, что закон может быть вновь введён в действие при возникновении пандемий в будущем.

⁸⁵³ Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen COVID-19. URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20214-om-sarskilda-begransningar-for-att-sfs-2021-4> (дата обращения: 31.03.2021); Подготовительные материалы: Prop. 2020/21:79. En tillfällig COVID-19-lag. URL: https://www.regeringen.se/48d0af/contentassets/be61e037907843518f7c41d490dd2e78/prop.-2020_21_79.pdf (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁵⁴ Lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen; Förordning (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2020526-om-tillfalliga-smittskyddsatgarder-sfs-2020-526> (дата обращения: 31.03.2021); См. вкладку FAQ Агентства Швеции по вопросам продовольствия на английском языке с информацией для предприятий о мерах предотвращения распространения COVID-19. URL: <https://www.livsmedelsverket.se/en/food-and-content/bacteria-viruses-parasites-and-mold/coronavirus-pandemic-questions-and-answers/businesses-coronavirus> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁵⁵ Prop. 2020/21:79. P. 23.

⁸⁵⁶ Ibid. P. 21.

289. Нарушение Закона о пандемии может наказываться штрафом. Закон не устанавливает каких-либо конкретных сумм, но, если такие штрафы вводятся, они должны соответствовать принципу соразмерности. В настоящее время такие штрафы не взимаются.

290. Закон о пандемии сделал ненужными некоторые постановления, например, постановление о запрете на проведение публичных собраний и мероприятий. В таких случаях постановления отменяются⁸⁵⁷.

291. Закон о пандемии позволяет правительству, по крайней мере теоретически, ввести полный локдаун.

292. На основе нового закона Правительство издало постановление об особых ограничениях для предотвращения распространения COVID-19, так называемое Постановление о введении ограничений (*beginränningsförordningen*). Данным Постановлением Правительство также делегировало определённые полномочия АОЗ, окружным административным советам и некоторым муниципалитетам в части издания правил и рекомендаций, касающихся предотвращения скопления людей в указанных выше местах. В случае местных правил муниципалитетов соответствующие меры должны быть приняты после консультации с должностным лицом по вопросам здравоохранения региона и АОЗ. Правила, изданные на основе Закона о пандемии, если они не касаются истечения срока действия ограничений и запретов, будут тщательно изучаться Парламентом в течение недели после их введения.

293. Действие временного законодательства, принятого во время первой волны пандемии, например, закона по вопросам контроля и профилактики заболеваний в заведениях гастрономического сектора и иных аналогичных заведениях, было продлено до мая 2021 года (пп. 261–262 Приложения 3 к Аналитической справке)⁸⁵⁸.

294. Большинство мер было введено посредством постановлений и рекомендаций в различных областях, которые перечислены ниже.

Индустрия гостеприимства

295. В отношении индустрии гостеприимства были введены временные ограничения, запрещающие подавать алкоголь с 22:00 до 11:00⁸⁵⁹; за исключением домов престарелых и мини-баров в гостиничных номерах⁸⁶⁰. Данные ограничения, а также установленное сокращение рабочего времени продлевались несколько раз.

⁸⁵⁷ Förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (*förbudsförordningen*). URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2020114-om-forbud-mot-att-halla_sfs-2020-114 (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁵⁸ Lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2020526-om-tillfalliga-smittskyddsattgarder_sfs-2020-526 (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁵⁹ С 24.12.2020 по 28.02.2021 запрет применялся в период с 20:00 до 11:00. Данное ограничение было продлено до марта 2021 года. URL: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/02/forlangning-av-det-tillfalliga-alkoholforbudet> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁶⁰ Förordning (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol. URL: <https://www.regeringen.se/4909c0/contentassets/1ce208debe2b49bdbc04a1c857b6936/forslag-till-forordning-om-fortsatt-giltighet-.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

296. Согласно временному Закону о пандемии, Правительство имеет право закрывать рестораны и аналогичные заведения в случае ухудшения эпидемиологической ситуации, что может иметь преимущественную силу перед описанными выше правилами.

Транспорт

297. В марте 2020 года Швеция впервые ввела запрет на въезд на территорию страны без уважительных причин из стран, не входящих в ЕС. Запрет на въезд не распространяется на граждан стран ЕС / ЕЭЗ, Соединённого Королевства, Швейцарии, Андорры, Монако, Сан-Марино, Ватикана или их семей, а также на поездки в Швецию из стран ЕС / ЕЭЗ. Запрет на въезд продлевался во время пандемии несколько раз (п. 254 Приложения 3 к Аналитической справке).

298. Кроме того, было сочтено необходимым ввести дальнейшие запреты на поездки. В декабре 2020 года Правительство издало постановление о временном запрете на поездки между Швецией и Данией, а также Соединённым Королевством. В январе 2021 года был введён временный запрет на поездки между Швецией и Норвегией. Из данных запретов есть определённые исключения, например, в отношении пассажиров, регулярно пересекающих границы указанных стран, неотложных семейных вопросов, перевозки товаров, а также в отношении лиц, ищущих убежища. Для применения большинства исключений лицо, нуждающееся во въезде в страну, согласно постановлению, должно предоставить отрицательный тест на COVID-19, проведённый в течение 72 часов до въезда в Швецию. Позднее сроки тестирования были сокращены до 48 часов⁸⁶¹.

299. В начале 2021 года был введён общий запрет на въезд для иностранных граждан, которые не могут предъявить отрицательный результат теста на COVID-19 при въезде в Швецию, независимо от страны происхождения⁸⁶². Вместе с тем по-прежнему остаются в силе ограничения на въезд в Швецию из Дании, Норвегии и Соединённого Королевства.

300. Что касается внутреннего транспорта, включая региональный и местный, 1 апреля 2020 года АОЗ выпустило рекомендации⁸⁶³, согласно которым люди не должны передвигаться на общественном транспорте, поезде или самолёте, но должны передвигаться пешком, использовать велосипед или автомобиль⁸⁶⁴.

301. На случай абсолютно необходимых поездок на общественном транспорте АОЗ выпустило рекомендации от 7 января 2021 года относительно использования масок в час пик лицами в возрасте

⁸⁶¹ Förordning (2020:1258) om tillfälligt inreseförbud vid resor från Danmark eller Förenade Kungariket till Sverige; Förordning om ändring i förordningen (2020:1258) om tillfälligt inreseförbud vid resor från Danmark, Norge eller Förenade kungariket till Sverige. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2020127-om-tillfalligt-inreseforbud_sfs-2020-127 (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁶² Förordning om ändring i förordningen (2020:127) om tillfälligt inreseförbud i Sverige, 3 а §. См. пресс-релиз Правительства на английском языке. URL: <https://www.government.se/press-releases/2021/02/negative-covid-19-test-required-for-entry-into-sweden> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁶³ Правила и рекомендации шведского Агентства по вопросам здравоохранения об ответственности каждого за предотвращение заражения COVID-19. URL: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/the-public-health-agency-of-sweden/communicable-disease-control/covid-19/regulations-and-general-guidelines/> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁶⁴ Стратегия Швеции в связи с пандемией COVID-19 на английском языке URL: <https://www.Government.se/articles/2020/04/strategy-in-response-to-the-covid-19-pandemic/> [дата обращения: 31.03.2021]; Та же стратегия на других языках. URL: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-anledning-av-nya-coronaviruset/strategi-med-anledning-av-det-nya-coronaviruset---andra-sprak/> (дата обращения: 31.03.2021).

от 13 лет; позднее в рекомендации были внесены изменения, согласно которым они применялись без ограничения по времени суток⁸⁶⁵.

302. В соответствии с временным Законом о пандемии в целях предотвращения распространения болезни могут быть приняты дополнительные меры в отношении общественного транспорта и внутренних воздушных перевозок. Это включает в себя не только ограничения количества людей, которые могут одновременно находиться в транспорте, но и временные запреты на перевозку.

Уход за пожилыми людьми

303. В начале пандемии Правительство издало постановление, запрещающее посещение домов престарелых⁸⁶⁶. Действие данного постановления было временно приостановлено, а затем возобновлено. По состоянию на сегодняшний день Правительство продлило срок действия постановления до 31 мая 2021 года путём принятия нового постановления от 11 февраля 2021 года (п. 255 Приложения 3 к Аналитической справке)⁸⁶⁷.

304. Закон о пандемии также предусматривает другие возможные меры, направленные на предотвращение распространения COVID-19 в домах престарелых или других подобных жилых помещениях.

2.1. Ограничительные меры в отношении населения

305. Во время «второй волны» Правительство ввело запрет на собрания более 8 человек⁸⁶⁸. Однако имеются исключения на случай похорон, на которых могут собираться до 20 человек. В отдельных случаях допустимы собрания до 300 человек, если организатор готов принять определённые меры для предотвращения скопления людей и обеспечения социальной дистанции и иных необходимых мер⁸⁶⁹. Первоначально Правительство запретило публичные собрания более чем 500 человек (п. 258 Приложения 3 к Аналитической справке)⁸⁷⁰. Во время пандемии это число было снижено до 50

⁸⁶⁵ Правила и рекомендации шведского Агентства по вопросам здравоохранения об ответственности каждого за предотвращение заражения COVID-19.

⁸⁶⁶ Förordning (2020:979) om förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen COVID-19. URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2020979-om-tillfalligt-forbud-mot-sfs-2020-979> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁶⁷ См. <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2020979-om-tillfalligt-forbud-mot-sfs-2020-979> (дата обращения: 31.03.2021); Информация Агентства по вопросам здравоохранения на английском языке. URL: <https://www.livsmedelsverket.se/en/food-and-content/bacteria-viruses-parasites-and-mold/coronavirus-pandemic-questions-and-answers/businesses-coronavirus> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁶⁸ Förordning (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen COVID-19. URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20218-om-sarskilda-begransningar-sfs-2021-8> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁶⁹ Ibid. Параграфы 1–2 на английском языке. URL: <https://www.krisinformation.se/en/hazards-and-risks/disasters-and-incidents/2020/official-information-on-the-new-coronavirus/restriktioner-och-forbud> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁷⁰ Постановление о запрете публичных собраний и мероприятий. URL: <https://www.government.se/articles/2020/03/ordinance-on-a-prohibition-against-holding-public-gatherings-and-events> (дата обращения: 31.03.2021).

человек⁸⁷¹. Компетентные органы, такие как АОЗ, выпустили несколько рекомендаций о порядке введения запрета⁸⁷².

306. Закон о пандемии был принят для введения ограничений на скопление людей, так как данный вопрос являлся центральным для Правительства Швеции во время пандемии COVID-19. До этого закона был принят временный Закон об индустрии гостеприимства (п. 295 Приложения 4 к Аналитической справке и п. 259 Приложения 3 к Аналитической справке), предусматривающий обязанность владельцев ресторанов, кафе, баров, столовых и аналогичных заведений обеспечивать необходимые условия для соблюдения социальной дистанции, организации входа, а также соблюдения требования о мытье рук, использования дезинфицирующих средств для рук и т. д.⁸⁷³

2.2. Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов

307. Осенью 2020 года Правительство ввело меры поддержки индивидуальных предпринимателей, а также для торговых и ограниченных товариществ, которые понесли убытки из-за пандемии, на основе показателей их торгового оборота. Меры поддержки могут быть получены и за прошедшие периоды, начиная с марта 2020 года. Предприятия, имеющие право на получение поддержки, должны иметь определённый минимальный уровень потери оборота (30–40 % в зависимости от периода), при этом соответствующие потери должны быть связаны с пандемией COVID-19, а их собственники должны использовать все необходимые средства с целью получения возмещения от страховых компаний, взыскания убытков и т. д.⁸⁷⁴

308. После принятия Закона о пандемии, который сделал возможным для Правительства временно закрыть определённые виды деятельности, Правительство предложило постановление, которое обеспечивает поддержку предприятий, вынужденных закрыться (*nedstängningsstöd*). Постановление будет иметь обратную силу с даты вступления в силу Закона о пандемии⁸⁷⁵. В настоящее время Правительство ожидает решения Европейской Комиссии относительно совместимости с положениями о мерах государственной помощи в Договоре о функционировании Европейского Союза. Ожидается, что постановление вступит в силу в начале апреля 2021 года⁸⁷⁶.

⁸⁷¹ Förordning (2020:162) om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

⁸⁷² Information till arrangörer av evenemang och sammankomster med anledning av COVID-19. URL: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/verksamheter/information-till-arrangorer-av-evenemang/> [дата обращения: 31.03.2021].

⁸⁷³ Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen COVID-19.

⁸⁷⁴ Förordning (2020:893) om omsättningsstöd för till enskilda näringsidkare (has been extended). Förordning (2021:208) om omsättningsstöd till handelsbolag för mars 2020-februari 2021. URL: <https://www.government.se/press-releases/2020/11/turnover-based-support-to-be-introduced-for-sole-traders/> [дата обращения: 31.03.2021].

⁸⁷⁵ Promemoria. Socialdepartementet S2021/01499, Tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen COVID-19. P. 20.

⁸⁷⁶ Finansdepartementet remitterar förslaget till nedstängningsstöd. URL: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/03/finansdepartementet-remitterar-forslaget-till-nedstangningsstod/> [дата обращения: 31.03.2021].

2.3. Меры поддержки в отношении населения

309. Шведскому управлению рабочей среды и АОЗ было делегировано полномочие устанавливать правила, касающиеся профилактических мер в связи с распространением COVID-19 на рабочих местах.

310. Кроме того, Правительство поставило перед Шведским управлением рабочей среды задачу усилить меры контроля на рабочих местах в отраслях с высоким уровнем риска в отношении распространения COVID-19, чтобы гарантировать, что работодатели принимают необходимые меры предосторожности и обеспечивают сотрудников необходимыми средствами защиты⁸⁷⁷.

2.4. Меры оценки эффективности

311. Меры оценки эффективности были приняты на довольно ранней стадии пандемии. Общая идея Правительства заключается в том, что реакция Швеции на пандемию должна постоянно оцениваться аудиторской комиссией (*Coronakommissionen*), которая была сформирована 30 июня 2020 года. Комиссия состоит из различных экспертов и учёных из разных областей, объединённых задачей тщательного изучения общей реакции на пандемию COVID-19. Комиссия имеет широкие полномочия по изучению и оценке мер, принимаемых Правительством, государственными органами, регионами и муниципалитетами. Комиссия также проводит сравнения принятых мер с зарубежным опытом (п. 262 Приложения 3 к Аналитической справке)⁸⁷⁸.

312. Комиссия опубликовала свой первый отчёт в конце 2020 года. Отчёт касался ухода за пожилыми людьми⁸⁷⁹. Она пришла к выводу, что стратегия защиты пожилых людей оказалась неудачной, поскольку была плохо подготовлена и не была обеспечена необходимой материальной базой. Причиной этого был ряд недостатков структурного характера, касающихся, например, организации ухода за пожилыми людьми и нормативно-правовой базы. Для того чтобы двигаться вперёд, необходима более высокая численность персонала, более высокий уровень знаний и разумные условия труда. Ответственность за эти недостатки в конечном итоге лежит на правительстве, но также и на предыдущих правительствах, поскольку названные недостатки были известны задолго до начала пандемии⁸⁸⁰. После расследования Комиссии правительство инициировало новое исследование закона об уходе за пожилыми людьми, который будет решать данные проблемы⁸⁸¹.

313. Комиссия в настоящее время работает над вторым отчётом, который, как ожидается, будет представлен к концу октября 2021 года. Исследовательская работа по нему включает оценку готовности системы здравоохранения справиться со вспышкой COVID-19, тестирования,

⁸⁷⁷ Fler kontroller av riskutsatta arbetsplatser i pandemin. URL: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/01/fler-kontroller-av-riskutsatta-arbetsplatser-i-pandemin/> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁷⁸ Dir. 2020:74. Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av virus som orsakar sjukdomen COVID-19. URL: https://www.regeringskansliet.se/49f46d/contentassets/593c32df14114d9c81eeba9c96e26e41/dir2020_74.pdf (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁷⁹ SOU 2020:80. Äldreomsorgen under pandemin. URL: http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2020/12/SOU_2020_80_%C3%84ldreomsorgen-under-pandemin_webb.pdf (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁸⁰ Ibid.

⁸⁸¹ Dir. 2020:142. En äldreomsorgslag. URL: https://www.regeringen.se/4b045d/contentassets/d293ade08bf04354af244b335b9a4795/dir2020_142.pdf (дата обращения: 31.03.2021).

отслеживания контактов, вакцинации, сотрудничества между государственным и частным сектором, международного сотрудничества, усилий по цифровизации и т. д.

314. Шведскими государственными органами, такими как Управление почты и телекоммуникаций, по заказу Правительства были проведены другие исследования. В их отчёте была дана оценка цифровизации общества в связи с пандемией, а также были внесены предложения в отношении будущих действий правительства в 36 областях, включающие 66 возможных мер. Одна из общих рекомендаций отчёта — объединение усилий в дальнейшей работе по продвижению цифровизации⁸⁸².

3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19

315. На данный момент отсутствует общедоступная информация о каких-либо поданных в суды исках в связи с ограничительными мерами, принятыми для смягчения кризиса COVID-19. Это, безусловно, связано с тем фактом, что реакция Швеции на пандемию была основана на информировании и рекомендациях, а не на юридически обязательных положениях⁸⁸³.

316. Принятие Закона о пандемии может изменить эту ситуацию, но он также был введён в действие совсем недавно. На сегодняшний день неясно, в какой степени он будет применяться, особенно из-за продолжающейся вакцинации. Однако темпы распространения эпидемии выросли. Это означает, что закон может быть использован для остановки работы предприятий, что в будущем может быть оспорено в суде. Вместе с тем тот факт, что предприятия, вероятно, получают экономическую поддержку в случае закрытия, может уменьшить их желание оспаривать данные меры в суде.

317. Кроме того, отсутствует информация о судебных делах касательно временного закона, который был введён для предотвращения скопления людей в ресторанах, барах, столовых и аналогичных местах и предусматривал юридические обязательства для собственников таких предприятий по предотвращению распространения COVID-19⁸⁸⁴. С этой целью муниципалитеты осуществляют надзор в рамках своей задачи по профилактике заболеваний и борьбе с ними, при необходимости с помощью полиции. Собственники предприятий не обязаны платить за проведение надзора, который обычно требуется в отношении данного типа контроля, в связи с напряжённой экономической ситуацией в ресторанной индустрии в целом⁸⁸⁵. Распоряжения о закрытии ресторанов, действующих с нарушением закона, пока ограничены по времени парой дней.

318. Следовательно, причина отсутствия информации о судебных делах, вероятно, связана с тем, что периоды закрытия предприятий крайне непродолжительны, сами предприятия не обязаны платить сборы за осуществление надзора, а подача иска в суд с целью оспорить такие незначительные ограничения может быть затратным процессом.

319. В конце марта 2021 года сообщалось, что всего за пару дней было подано около 5 000 апелляций в окружные административные суды на решения шведского Агентства экономического и

⁸⁸² Report PTS-ER-2021:1. *Digital omställning till följd av COVID-19*. Краткий отчёт на английском языке. P. 10–14.

⁸⁸³ Hirschfeldt J. Svensk krishantering i fredstid, *Svensk Juristtidning* 2020. P. 1169.

⁸⁸⁴ Lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2020526-om-tillfalliga-smittskyddsatgarder-sfs-2020-526> (дата обращения: 31.03.2021); Förordning (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2020527-om-tillfalliga-sfs-2020-527> (дата обращения: 31.03.2021); Prop. 2019/20:172.

⁸⁸⁵ Ibid.

регионального роста (*Tillväxtverket*) об оказании помощи в связи с неполным рабочим графиком, а также помощью при смене профессиональной деятельности. Это было связано с задержкой в ходе обязательного пересмотра Агентством обжалованных решений. К настоящему времени Агентство приняло 80 000 решений, касающихся помощи в связи со сменой профессиональной деятельности и неполным рабочим графиком⁸⁸⁶.

⁸⁸⁶ Tillväxtverket har brutit mot förvaltningslagen – över fem tusen överklaganden på hög. URL: <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/tillvaxtverket-har-brutit-mot-forvaltningslagen-over-fem-tusen-overklaganden-pa-hog> (дата обращения: 31.03.2021).

VI. Соединённое Королевство

Резюме

320. В период с сентября 2020 года по март 2021 года не произошло каких-либо радикальных изменений в подходах Соединённого Королевства к использованию правовых механизмов для борьбы с пандемией COVID-19. Правительством по-прежнему применяется тот же подход, заключающийся в непрерывном внесении постепенных изменений в законодательство в ответ на новые научные данные, изменения масштаба распространённости коронавируса в стране, а также необходимость или предполагаемую необходимость дальнейших политических действий. В целом, чем выше темпы передачи вируса в стране, тем строже меры сдерживания, принимаемые Правительством. Самым значительным изменением в области здравоохранения стало начало в Соединённом Королевстве, по-видимому, очень успешной кампании по вакцинации. Как результат, все 4 страны Соединённого Королевства разработали так называемую «дорожную карту» выхода из изоляции — план постепенного ослабления введённых ограничений.

321. В рамках отдельных судебных дел ставилась под сомнение законность всей совокупности ограничений в связи с коронавирусом или же отдельных их аспектов. Суды проявили сдержанность при оценке законности решений Правительства во время кризиса. При условии, что действия исполнительной власти в целом находились в пределах разумного, суды отказывались признавать их незаконными. При рассмотрении связанных с пандемией споров суды применяли традиционные критерии, согласно которым действия государственных органов должны быть законными, рациональными, необходимыми и соразмерными. Правительство должно было доказать свою правоту, а не просто ограничиваться заявлениями о законности принятых мер, однако суды предоставили Правительству определённую свободу действий. Лишь в одном деле суды признали подзаконный акт не соответствующим закону. Суды не будут выносить решения в пользу Правительства автоматически, но до сих пор они в основном занимают его сторону.

1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19

Нормативно-правовое регулирование

Первичное законодательство

322. С сентября 2020 года глобальный подход к использованию первичного законодательства для борьбы с пандемией не претерпел существенных изменений.

323. Самым важным актом первичного законодательства для борьбы с пандемией остаётся Закон об общественном здравоохранении. Подавляющее большинство ограничений было принято на основании полномочий, предусмотренных в данном Законе. Он применяется только в Англии и Уэльсе, но аналогичное законодательство также существует в Северной Ирландии (Закон об общественном здравоохранении (Северная Ирландия) 1967 года) и Шотландии (Закон о коронавирусе 2020 года, который содержит Приложение, устанавливающее те же правила относительно наделения полномочиями в Шотландии, что и в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии). Между этими 4 актами первичного законодательства по существу нет различий, и они продолжают применяться аналогичным образом во всех 4 частях Соединённого Королевства (пп. 283–314 Приложения 3 к Аналитической справке).

324. Существуют и другие акты первичного законодательства, положения которых применяются в целях борьбы с пандемией: Закон о коронавирусе 2020 года, Закон о коронавирусе (Шотландия) 2020 года, Закон № 2 о коронавирусе (Шотландия) 2020 года. С сентября 2020 года они не претерпели

значительных изменений. Данные законодательные акты содержат в том числе положения о пересмотре их содержания каждые 6 месяцев. Последний такой пересмотр Парламентом состоялся в конце марта 2021 года.

325. В заключение рассмотрения вопроса об актах первичного законодательства следует сказать, что имеется также множество других ранее существовавших и не связанных с чрезвычайными положениями законов, на основе которых в период пандемии принималось вторичное законодательство. Это «обычные» законодательные акты в том смысле, что они существовали до пандемии, и они не являются чрезвычайными законами в том смысле, что они не были приняты в связи с чрезвычайными ситуациями. Например, обычные положения Парламентских законов, регулирующих выплату пособий по социальному обеспечению граждан, использовались для принятия положений об увеличении выплат во время пандемии. В общей сложности для принятия вторичного законодательства в связи с коронавирусом применялись полномочия, содержащиеся в 118 различных Парламентских законах⁸⁸⁷.

326. В целом с сентября 2020 года не произошло значительных изменений в сфере первичного законодательства, использовавшегося для борьбы с пандемией. В части представления первичного законодательства и доступа к нему следует отметить некоторые небольшие улучшения в части функционирования официального веб-сайта Правительства, посвящённого принятому законодательству⁸⁸⁸. Благодаря этому стало легче ознакомиться с общей структурой законодательства в каждой из 4 стран Соединённого Королевства и ключевыми актами, связанными с коронавирусом.

Вторичное законодательство

327. С сентября 2020 года в части применения вторичного законодательства не произошло существенных изменений. Вместе с тем значительные изменения имели место в части объёма вторичного законодательства и его содержании, однако изменения в содержании были скорее постепенными, нежели радикальными.

328. По состоянию на март 2021 года Правительство представило в Парламент в общей сложности 404 акта, связанных с коронавирусом. Правительство Северной Ирландии представило Ассамблее Северной Ирландии 179 подзаконных актов, связанных с коронавирусом. Правительство Шотландии представило 150 актов в Парламент Шотландии, а Правительство Уэльса — 133⁸⁸⁹. Возможно, некоторое незначительное число актов вторичного законодательства не было учтено при проведении данных подсчётов, но в целом данные Правительства точны.

329. Темпы разработки новых актов, касающихся коронавируса, по состоянию на март 2021 года остаются примерно такими же, что в сентябре 2020 года⁸⁹⁰.

⁸⁸⁷ Полный анализ первичного законодательства, используемого для принятия вторичного законодательства см. на Информационной панели принятых в связи с коронавирусом нормативных документов, подготовленной обществом Hansard и обновлённой в марте 2021 года. URL: <https://www.hansardsociety.org.uk/publications/data/coronavirus-statutory-instruments-dashboard> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁸⁸ Официальный сайт Правительства, посвящённый принятому законодательству. URL: <https://www.legislation.gov.uk/> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁸⁹ Ibid. Подсчёт актов вторичного законодательства основан на наличии слова «коронавирус» в названии закона.

⁸⁹⁰ Детальные данные касательно количества актов вторичного законодательства и их видов содержится на Информационной панели нормативных документов, принятых в связи с коронавирусом, подготовленной обществом Hansard. URL: <https://www.hansardsociety.org.uk/publications/data/coronavirus-statutory-instruments-dashboard> (дата обращения: 31.03.2021).

330. Существует прямая зависимость между строгостью мер, вводимых вторичным законодательством, и скоростью распространения коронавируса в стране. Поскольку в течение лета и начала осени 2020 года скорость передачи была относительно низкой, количество ограничений также было относительно низким. С началом роста числа случаев осенью и зимой 2020 года, ограничительные меры были усилены. По состоянию на март 2021 года ограничения продолжают носить наиболее жёсткий характер, но, согласно плану, они будут ослаблены по мере снижения темпов распространения заболевания в результате вакцинации.

331. Изменения во вторичном законодательстве с сентября 2020 года были быстрыми и поэтапными. Иными словами, в законодательство регулярно вносятся небольшие изменения. Например, первоначальное положение о поездках в Соединённое Королевство содержало требование о том, чтобы все лица, въезжающие на территорию страны, предоставляли властям информацию по прибытии (п. 316 Приложения 3 к Аналитической справке). Поскольку в некоторых странах показатели распространения коронавируса выросли, к прибывающим из этих стран лицам были установлены дополнительные требования, например, самоизоляция по прибытии в страну или предоставление отрицательного теста на коронавирус⁸⁹¹.

332. В части процедуры принятия вторичного законодательства, касающегося коронавируса (п. 295 Приложения 3 к Аналитической справке), следует отметить, что изменений практически не произошло. По-прежнему широко используется термин «срочная процедура», который означает, что законодательство принимается и вступает в силу до того, как по нему будет проведено голосование в Парламенте. Это противоречит стандартной практике, согласно которой акты вторичного законодательства не вступают в силу до тех пор, пока Парламент не одобрит их. Эти процедуры использовались и подвергались критике с самого начала пандемии, но в последнее время критика особенно усилилась. В сентябре 2020 года Центр верховенства права им. лорда Бингхэма выступил против продолжения использования этой процедуры, заявив, что:

«Предварительное одобрение Парламента полезно во многих отношениях. Оно даёт возможность исправить ошибки до того, как они будут сделаны. Оно может способствовать более широкому распространению сведений о содержании этих норм. Оно может служить подходящей площадкой для обсуждения соблюдения баланса между интересами здравоохранения, гражданскими свободами и экономикой. И оно может придать принимаемым актам большую степень демократической легитимности. Кроме того, законодательство должно быть доступно для тех, кто обязан его соблюдать. Это делает необходимым публикацию положений о карантине задолго до их вступления в силу»⁸⁹².

333. Призывы против использования данной срочной процедуры достигли апогея в сентябре 2020 года, когда в Парламент была внесена «поправка Брэди». Поправка (названная в честь депутата Грэма Брэди, который её предложил) предусматривала обязанность Правительства получить согласие Парламента, прежде чем какие-либо положения касательно коронавируса вступят в силу⁸⁹³. По разным процедурным причинам по «поправке Брэди» не было проведено голосование. Однако Правительство

⁸⁹¹ См., например, the Health Protection (Coronavirus, International Travel) (England) Regulations 2020, с учётом последующих изменений. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukSI/2020/568/contents> (дата обращения: 31.03.2021). Поправки в данные правовые акты вносились как минимум 30 раз.

⁸⁹² *Cormacain R.* Parliamentary Scrutiny of Coronavirus Lockdown Regulations: A Rule of Law Analysis (Bingham Centre for the Rule of Law, September 28, 2020). URL: <https://binghamcentre.biicl.org/publications/parliamentary-scrutiny-of-coronavirus-lockdown-regulations-a-rule-of-law-analysis> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁹³ Более подробный анализ поправки Брэди см. в докладе «Расширение полномочий в связи с коронавирусом и поправка Брэди» на сайте института Правительства от 29.09.2020. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-powers-brady-amendment> (дата обращения: 31.03.2021).

пошло на уступку и взяло на себя обязательство, что в будущем никакие правила о коронавирусе не вступят в силу, если только Парламент сначала не проголосует за них, за исключением по-настоящему чрезвычайных случаев. На практике, хотя в некоторых случаях Правительство ждало голосования в Парламенте, прежде чем ввести в действие новые положения закона касательно коронавируса, такой порядок соблюдался не всегда.

334. Что касается степени различий в содержании законодательства о коронавирусе между 4 странами Соединённого Королевства, то они по состоянию на март 2021 года остаются в основном такими же, как и в сентябре 2020 года. Иными словами, в каждой стране принимаются в значительной степени аналогичные правовые акты (см. **Таблицу в п. 310 Приложения 3 к Аналитической справке**). Некоторые незначительные различия имеются в деталях правил локдауна, но общий подход остаётся одинаковым. Единственное значительное отличие заключается в скорости ужесточения или смягчения ограничений.

2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19

2.1. Общие меры

Образование

335. Школы были закрыты, но сейчас они открываются вновь. Школы в Англии вновь открылись 8 марта 2021 года. Некоторые школы в Уэльсе открылись лишь недавно, а оставшиеся откроются в апреле. Некоторые школы в Северной Ирландии вновь открылись в марте, остальные также планируется открыть в апреле. В Шотландии отдельные школы уже открылись, остальные должны открыться к концу апреля.

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непромышленного секторов, а также населения

336. В декабре 2020 года ограничительные меры были ужесточены на всей территории Соединённого Королевства во всех секторах экономики. Были закрыты все магазины (кроме важнейших) и все развлекательные заведения. Людям не разрешалось покидать свои дома, если только для этого не имелось важной причины. Не допускались встречи между членами разных домохозяйств, если только для этого не было веских медицинских или социальных причин.

337. Ограничительные меры были введены вторичным законодательством. В текущей редакции это следующие правовые акты в каждой из 4 стран Соединённого Королевства⁸⁹⁴:

- the Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (All Tiers) England Regulations 2020;
- the Health Protection (Coronavirus Restrictions) (No. 5) Wales Regulations 2020;
- the Health Protection (Coronavirus) (Restrictions and Requirements) (Local Levels) Scotland Regulations 2020;
- the Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (No. 2) Regulations (Northern Ireland) 2020.

⁸⁹⁴ Тексты всех данных правовых актов доступны на официальном сайте Правительства, посвящённом принятому законодательству. URL: <https://www.legislation.gov.uk/coronavirus> (дата обращения: 31.03.2021).

338. Первоначально была предпринята попытка ввести разные ограничения в разных регионах каждой страны, предусмотрев более строгие ограничения в районах с более высокими показателями распространения коронавируса. Это была так называемая «многоуровневая» система. В Англии было предусмотрено три разных уровня, и все районы Англии были отнесены к одному из них. В Шотландии было предусмотрено пять уровней. С началом ужесточения ограничений в декабре 2020 года большая часть Соединённого Королевства была отнесена к наивысшему уровню распространения заболевания, что означало, по сути, введение локдауна на территории всей страны.

339. Особые ограничения касаются обязанности граждан носить маски в общественных местах. В текущей редакции это следующие правовые акты в каждой из 4 стран Соединённого Королевства⁸⁹⁵:

- the Health Protection (Coronavirus, Wearing of Face Coverings in a Relevant Place) (England) Regulations 2020;
- the Health Protection (Coronavirus, Wearing of Face Coverings) Regulations (Northern Ireland) 2020;
- обязанность носить защитные маски для Уэльса и Шотландии содержится в общих правилах охраны здоровья, упомянутых выше.

340. Все вышеупомянутые правовые акты часто подвергаются незначительным постепенным изменениям. Изменение их содержания путём внесения поправок происходит с сентября 2020 года (п. 317 Приложения 3 к Аналитической справке).

Ограничения на въезд на территорию Соединённого Королевства

341. Хотя некоторые ограничения на поездки на территорию Соединённого Королевства уже действовали до сентября 2020 года (п. 316 Приложения 3 к Аналитической справке), эти ограничения были значительно усилены и расширены.

342. Каждая из стран в составе Соединённого Королевства придерживается своего подхода, но в целом существуют следующие требования:

- запрещён въезд из стран «красного списка», за исключением граждан Соединённого Королевства;
- требование о предоставлении информации — люди, прибывающие в Соединённое Королевство, должны предоставить властям информацию о том, откуда они едут, каков был их маршрут и где они останавливаются в Великобритании;
- требование о наличии отрицательного теста — люди, прибывающие в Соединённое Королевство, должны иметь отрицательный тест на коронавирус;
- требование о тестировании — люди, прибывающие в Великобританию, должны заранее заказать проведение теста;

⁸⁹⁵ Тексты этих правовых актов доступны на официальном сайте Правительства, посвящённом принятому законодательству. URL: <https://www.legislation.gov.uk/coronavirus> (дата обращения: 31.03.2021).

- требование о самоизоляции — люди, прибывающие в Соединённое Королевство, должны на некоторое время самоизолироваться по прибытии в страну⁸⁹⁶.

343. Данные правила различаются в зависимости от страны, из которой прибывает лицо. Чем выше уровень распространения коронавируса в стране, из которой лицо прибывает, тем значительнее ограничения (страны классифицируются с точки зрения риска как относящиеся к «красному списку», «жёлтому списку» или «зелёному списку»). Имеется большое количество исключений, например, для дипломатов, профессиональных спортсменов и экипажей самолётов.

344. В данные правовые акты постоянно вносятся поправки, например, путём добавления новых ограничений, различных исключений или определения стран в другой список.

2.3. Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов, а также населения

345. В целом меры поддержки физических и юридических лиц продолжают применяться с сентября 2020 года. Усиливается политическое давление с целью уменьшить поддержку, оказываемую Правительством населению, из-за существенной нагрузки на государственные финансы. Но в целом она по-прежнему оказывается гражданам и предприятиям. Меры поддержки включают в себя отпускные выплаты Правительства временно неработающим лицам, дополнительные выплаты лицам, получающим пособия по социальному обеспечению, а также выплаты тем, кто был вынужден самоизолироваться из-за коронавируса и не может работать из дома (п. 345 Приложения 3 к Аналитической справке)⁸⁹⁷.

Дорожная карта

346. Дорожная карта — это название плана по постепенному снятию ограничений. Содержание дорожных карт в каждой из стран-членов Соединённого Королевства имеет незначительные отличия. Ниже приводится предлагаемая дорожная карта Англии⁸⁹⁸. Снятие ограничений не гарантируется, и в случае роста темпов распространения заболевания ограничения не будут сняты:

Этап 1:

- открытие школ;
- разрешение встреч на открытом воздухе двух лиц из разных домохозяйств;
- разрешение некоторым посетителям посещать дома престарелых;

⁸⁹⁶ Это следующие правовые акты: The Health Protection (Coronavirus, International Travel) (England) Regulations 2020, The Health Protection (Coronavirus, International Travel) (Wales) Regulations 2020, The Health Protection (Coronavirus) (International Travel) (Scotland) Regulations 2020, The Health Protection (Coronavirus, Public Health Information for Passengers Travelling to Scotland) Regulations 2020, The Health Protection (Coronavirus, International Travel) Regulations (Northern Ireland) 2020, and The Health Protection (Coronavirus, Public Health Advice for Persons Travelling to Northern Ireland) (No. 2) Regulations (Northern Ireland) 2020. Их тексты доступны на официальном сайте Правительства, посвящённом принятому законодательству. URL: <https://www.legislation.gov.uk/coronavirus> (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁹⁷ См. более подробную информацию на официальной веб-странице Правительства о коронавирусе. URL: www.gov.uk/coronavirus (дата обращения: 31.03.2021).

⁸⁹⁸ COVID-19 Response — Spring 2021 (Summary). February 22, 2021. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-response-spring-2021/covid-19-response-spring-2021-summary?priority-taxon=774cee22-d896-44c1-a611-e3109c8e8eae> (дата обращения: 31.03.2021).

- разрешение с конца марта встреч на открытом воздухе до 6 человек, а также занятий некоторыми видами спорта.

Этап 2:

- открытие всех магазинов;
- разрешение ресторанам и пабам подавать еду и алкоголь на открытом воздухе;
- открытие спортивных залов.

Этап 3:

- разрешение встреч на открытом воздухе до 30 человек, а также до шести человек в помещениях;
- разрешение на работу ресторанов и пабов в помещениях;
- открытие развлекательных заведений на открытом воздухе и в помещениях;
- открытие гостиниц;
- открытие всех спортивных учреждений в помещениях.

Этап 4:

- окончание локдауна.

3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19

3.1. Судебные решения, связанные с оспариванием ограничений, принятых в связи с коронавирусом

*Dolan v. Secretary of State for Health And Social Care*⁸⁹⁹

347. Данное решение было вынесено Апелляционным судом Англии и Уэльса, второй высшей судебной инстанцией в Соединённом Королевстве. Аргументация истца состояла в том, что положения о локдауне (то есть ключевом ограничении) были незаконными, поскольку были приняты *ultra vires*, то есть выходили за рамки предоставленных полномочий, содержащихся в Законе об общественном здравоохранении. Если бы иск был удовлетворён, многочисленные ограничения были бы признаны незаконными. Апелляционный суд постановил, что локдаун соответствовал закону и был введён в соответствии с компетенцией Государственного секретаря. Суд также постановил, что данные правовые акты не нарушали права человека.

⁸⁹⁹ [2020] EWCA Civ 1605. URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/12/Dolan-v-SSHSC-judgment-011220-.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

*Francis v. The Secretary of State for Health And Social Care*⁹⁰⁰

348. Данное решение было вынесено Окружным судом Англии и Уэльса. Как и в случае с делом *Dolan* (п. 347 Приложения 4 к Аналитической справке), аргументация истца заключалась в том, что ограничительные меры в той степени, в какой они касаются обязательства самоизолироваться, были незаконными. Суд постановил, что оспариваемые положения были законными, приняв во внимание текст нормативных актов и их цель. Суд также постановил, что эти положения предусматривали адекватное ограничение прав человека.

*Hussain v. Secretary of State for Health & Social Care (Rev 1)*⁹⁰¹

349. Данное решение было вынесено Административным судом Англии и Уэльса. Аргументация истца состояла в том, что незаконным являлись запрет или ограничение на открытие религиозных учреждений (в данном случае мечети). Суд постановил на временной основе, что соответствующие положения соответствовали закону и не нарушали права человека. Суд также постановил на временной основе, что введенные ограничения были соразмерными. Данное решение было временным и предварительным, при этом уже имеется разрешение на переход к рассмотрению дела в полном объеме по существу.

3.2. Судебные решения, касающиеся иных нормативных актов, связанных с коронавирусом

350. Судами также рассматривались дела об оспаривании законности других нормативных актов (помимо тех, что предусматривали ограничения), которые были приняты в ответ на пандемию. В этих делах была предпринята попытка истолковать значение некоторых из них.

*Article 39 v. Secretary of State for Education*⁹⁰²

351. Данное решение было вынесено Апелляционным судом Англии и Уэльса. Как утверждал истец, Adoption and Children (Coronavirus) (Amendment) Regulations 2020 противоречили закону из-за процедуры, в соответствии с которой был принят данный правовой акт. Апелляционный суд постановил, что до принятия данного акта не были проведены необходимые консультации, поэтому он был признан незаконным. Наличие пандемии не было достаточным оправданием для несоблюдения требования о проведении необходимых консультаций.

*Adiatu v. Her Majesty's Treasury*⁹⁰³

352. Данное решение Окружного суда касалось вопроса о том, была ли программа сохранения рабочих мест, созданная в связи с коронавирусом, незаконной в силу дискриминационного характера. Программа была создана в соответствии с Законом о коронавирусе 2020 года. Суд постановил, что

⁹⁰⁰ [2020] EWHC 3287 (Admin). URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2020/3287.html> (дата обращения: 31.03.2021).

⁹⁰¹ [2020] EWHC 1392 (Admin). URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/06/Transcript-of-Judgment-CO-1846-2020-Hussain-v-SS-for-Health-Social-Care.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

⁹⁰² [2020] EWCA Civ 1577. URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/11/R-Article-39-v-SSE-judgment.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

⁹⁰³ [2020] EWHC 1554 (Admin). URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/06/Adiatu-v-HM-Treasury-Judgment.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

программа соответствует закону и что суды не должны вмешиваться в вопросы принятия политических решений, которыми должно заниматься Правительство. Правительство обладало широкой свободой усмотрения, и его действия были оправданы.

Shaw v. Secretary of State for Education⁹⁰⁴

353. Данное решение Округового суда касалось законности актов, которые ограничивали обязанности Правительства в отношении детей с инвалидностью в той степени, в какой это было связано с их участием в образовательном процессе. Оспаривался акт, именуемый Special Educational Needs and Disability (Coronavirus) (Amendment) Regulations 2020. Суд постановил, что положения данного акта соответствовали закону.

Leigh v. Commissioner of Police of the Metropolis⁹⁰⁵

354. Данное решение Дивизионного суда касалось толкования ограничений, применяемых к собраниям людей на открытом воздухе, если целью собрания является политический протест. В рассматриваемом деле акция протеста была пикетом в память о женщине, ставшей жертвой мужского насилия, и в более общем смысле о насилии в отношении женщин. Применимые ограничения не содержали прямого исключения, которое позволяло бы проводить собрания на открытом воздухе, если их целью был политический протест. Суд постановил, что формулировка «разумная причина для освобождения от соблюдения ограничений» в указанном правовом акте охватывает право на выражение протеста и проведения собраний.

3.3. Иные судебные решения, связанные с пандемией COVID-19

Christian Concern v. Secretary of State for Health And Social Care⁹⁰⁶

355. Данное решение было вынесено Апелляционным судом Англии и Уэльса. В его рамках оспаривалось временное разрешение, принятое в ответ на пандемию, позволявшее производить определённые виды аборт на дому. Аргументация основывалась на сопоставлении тех положений, которые имелись в Законе о коронавирусе 2020 года, и тех, которые в нём отсутствовали. Суд решил, что временное разрешение было законным, поскольку оно было принято в пределах полномочий Правительства принимать меры в ответ на распространение пандемии.

Financial Conduct Authority v. Arch Insurance⁹⁰⁷

356. Данное решение было принято Верховным судом Соединённого Королевства — высшей судебной инстанцией страны. Предметом данного спора выступало определение содержания «прерывания коммерческой деятельности», а также вопрос о том, имеет ли лицо, застраховавшее риск прерывания коммерческой деятельности, право на выплату по договору страхования, если оно было вызвано коронавирусом. Хотя ответ на данный вопрос зависит от специфики содержания страхового полиса, в целом прерывание коммерческой деятельности, вызванное коронавирусом, соответствует

⁹⁰⁴ [2020] EWHC 2216 (Admin). URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2020/2216.html> (дата обращения: 31.03.2021).

⁹⁰⁵ [2021] EWHC 661 (Admin). URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2021/03/Leigh-Ors-v-The-Commissioner-of-the-Police-of-the-Metropolis-12.03.21JUD-1.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

⁹⁰⁶ [2020] EWCA Civ 1239. URL: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/09/R-Christian-Concern-v-SSHSC-judgment.pdf> (дата обращения: 31.03.2021).

⁹⁰⁷ [2021] UKSC 1. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2020-0177.html> (дата обращения: 31.03.2021).

правовому содержанию данного понятия, и, следовательно, подобные требования покрываются страховым полисом.

Практические указания и ключевые правила, составленные судами

357. Судами Соединённого Королевства было выпущено множество практических указаний и ключевых правил с указанием особых мер, которые будут применяться в рамках судебных разбирательств в период пандемии⁹⁰⁸. Это позволит более широко использовать видео- и аудиозаписи, а также вносить изменения в протоколы судебных заседаний.

⁹⁰⁸ Coronavirus (COVID-19) advice and guidance. URL: <https://www.judiciary.uk/coronavirus-covid-19-advice-and-guidance/> (дата обращения: 31.03.2021).

VII. США

Резюме

358. Приложение 3 к Аналитической справке охватывает общие правовые и нормативные рамки на случай чрезвычайных ситуаций и пандемий и содержит подробную информацию о конкретных мерах, принятых Соединёнными Штатами в борьбе с COVID-19 как на федеральном уровне, так и на уровне штатов (пп. 346–392 Приложения 3 к Аналитической справке).

358. В приложении 3 к Аналитической справке содержится информация о развитии обстановки, связанной с кризисом COVID-19, с начала пандемии до конца августа 2020 года (пп. 365–392 Приложения 3 к Аналитической справке). После первой волны заболеваний в конце апреля и летней волны после частичного возобновления деятельности предприятий в конце октября 2020 года в Соединённых Штатах началась самая тяжёлая волна заболеваний COVID-19, которая продолжалась всю зиму. Третья волна побудила штаты отложить планы по возобновлению деятельности предприятий, продолжить дистанционное обучение для студентов и ввести новые ограничения для замедления темпов заболеваемости, особенно в новых горячих точках в южных, юго-западных и среднезападных штатах. В то время как в декабре в Соединённых Штатах отмечались рекордно высокие показатели смертности в день, Управление по контролю за продуктами питания и лекарствами разрешило использование двух вакцин против COVID-19 в чрезвычайных ситуациях. Вакцина Pfizer была утверждена для использования в чрезвычайных ситуациях 11 декабря 2020 года, а вакцина Moderna — неделю спустя, 18 декабря 2020 года⁹⁰⁹. При поддержке федерального Правительства в обеспечении необходимых поставок вакцин для всех жителей страны ответственность за развёртывание вакцин была возложена на штаты, поэтому процессы варьировались от одного к другому, хотя во всех штатах были разработаны многоуровневые планы, в которых приоритетное внимание уделяется лицам, находящимся в группах наибольшего риска, а также лицам, чья роль важна для целей борьбы с пандемией.

359. Смена администрации президента в начале 2021 года привела к радикальным изменениям в области участия федерального Правительства в смягчении последствий распространения COVID-19 и распределении вакцин. Администрация Байдена немедленно учредила должность Координатора, ответственного за согласование мер реагирования в связи с пандемией COVID-19 на федеральном уровне, а также Целевую группу по вопросам равенства в области здравоохранения в составе Министерства здравоохранения и социальных служб для выработки рекомендаций по смягчению неравенства в области здравоохранения, вызванного пандемией⁹¹⁰. Президент Байден поставил амбициозную цель вакцинировать 100 миллионов американцев в течение первых 100 дней своего

⁹⁰⁹ U.S. Food & Drug Administration. Pfizer-BioNTech COVID-19 Vaccine. December 11, 2020. URL: <https://www.fda.gov/emergency-preparedness-and-response/coronavirus-disease-2019-covid-19/pfizer-biontech-covid-19-vaccine> (дата обращения: 19.03.2021); U.S. Food & Drug Administration. Moderna COVID-19 Vaccine. December 18, 2020. URL: <https://www.fda.gov/emergency-preparedness-and-response/coronavirus-disease-2019-covid-19/moderna-covid-19-vaccine> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹¹⁰ Executive Order 13987, Executive Office of the President. January 20, 2021. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/25/2021-01759/organizing-and-mobilizing-the-united-states-government-to-provide-a-unified-and-effective-response> (дата обращения: 19.03.2021); Executive Order on Ensuring an Equitable Pandemic Response and Recovery, The White House Briefing Room. January 21, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/21/executive-order-ensuring-an-equitable-pandemic-response-and-recovery/> (дата обращения: 19.03.2021).

президентства и был готов превзойти эту цель к концу марта⁹¹¹. Даже при ускоренном развёртывании новой президентской администрации программы вакцинации к 1 февраля 2021 года Центры по борьбе с заболеваниями и их профилактике сообщили о 442 317 смертельных исходах, связанных с COVID-19⁹¹² в Соединённых Штатах, что выше, чем в любой другой стране⁹¹³.

360. В то время как в конце февраля количество случаев заболевания в Соединённых Штатах несколько сократилось, по всей стране начали распространяться новые разновидности штаммов коронавируса. 27 февраля 2021 года Управление по контролю за продуктами питания и лекарствами санкционировало ещё одну экстренную вакцину Johnson & Johnson, которая, в отличие от вакцин Pfizer и Moderna, для полной эффективности должна вводиться лишь один раз⁹¹⁴. Несмотря на сокращение числа госпитализаций к концу февраля, учёные продолжают предостерегать штаты от слишком поспешного открытия на фоне гонки по созданию вакцин, а также появления новых штаммов из Соединённого Королевства, Бразилии и Южной Африки, распространяющихся по всей стране⁹¹⁵.

1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19

1.1. Законодательство и иные правовые акты в области чрезвычайного положения

361. Приложение 3 к Аналитической справке охватывает общие чрезвычайные законы Соединённых Штатов (пп. 348–364 Приложения 3 к Аналитической справке). С сентября 2020 года не были предусмотрены какие-либо изменения в процедурах, касающихся чрезвычайных ситуаций или новых полномочий, предоставленных на федеральном уровне. В ряде штатов идёт процесс пересмотра соответствующих чрезвычайных полномочий и процессов, который в основном вызван законодательными проблемами, связанными с использованием органами исполнительной власти чрезвычайных полномочий в условиях COVID-19, о чём говорится ниже.

⁹¹¹ Covid: Biden vows 100m vaccinations for US in first 100 days // BBC. December 9, 2020. URL: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-55238092> (дата обращения: 20.03.2021); Biden says well ahead of goal of delivering 100 million vaccines shots in 100 days // Reuters. March 11, 2021. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-coronavirus/biden-says-well-ahead-of-goal-of-delivering-100-million-vaccine-shots-in-100-days-idUSKBN2B4057> (дата обращения: 20.03.2021).

⁹¹² Centers for Disease Control and Prevention. Trends in Number of COVID-19 Cases and Deaths in the US Reported to CDC, by State/Territory. URL: <https://covid.cdc.gov/covid-data-tracker/#datatracker-home> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹¹³ World Health Organization. World Health Organization (COVID-19) Dashboard. URL: <https://covid19.who.int/table> (дата обращения: 20.03.2021).

⁹¹⁴ U.S. Food & Drug Administration. Janssen COVID-19 Vaccine. February 27, 2021. URL: <https://www.fda.gov/emergency-preparedness-and-response/coronavirus-disease-2019-covid-19/janssen-covid-19-vaccine> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹¹⁵ U.S. is in a 'race against time' with new coronavirus variants, scientists warn // NBC News. January 28, 2021. URL: <https://www.nbcnews.com/science/science-news/u-s-race-against-time-new-coronavirus-variants-scientists-warn-n1255963> (дата обращения: 19.03.2021).

1.2. Ограничения власти органов здравоохранения путём механизмов, не связанных с судебным контролем

362. Губернаторы штатов и сотрудники системы здравоохранения действовали, как представлялось, с широкими полномочиями во время первой вспышки COVID-19 весной 2020 года. Отдельные чрезвычайные полномочия и процедуры отличаются в разных штатах, но, как правило, запрещены законодательством штата или Конституцией штата (пп. 360–362 Приложения 3 к Аналитической справке). События 2020 года побудили большинство штатов пересмотреть их чрезвычайные полномочия и процедуры, при этом по меньшей мере 30 штатов ввели меры по ограничению полномочий Губернаторов и Советов здравоохранения во время текущей пандемии или будущих чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения⁹¹⁶. Эти меры были приняты в десяти штатах: Арканзас, Колорадо, Гавайи, Канзас, Кентукки, Мичиган, Миссисипи, Оклахома, Пенсильвания и Юта⁹¹⁷. Данные меры служили в качестве средства законодательного контроля за исполнительной властью в пределах штата в период чрезвычайного положения. Например, в Юте и Канзасе были приняты законы, предусматривающие дополнительные требования обязательного уведомления и законодательного утверждения до того, как Губернатор штата может объявить чрезвычайное положение⁹¹⁸.

363. Эта тенденция продолжалась и в 2021 году, когда около 32 законодательных собраний штатов рассматривали законопроекты или решения, которые ограничивали бы чрезвычайные полномочия или расходы исполнительной власти или даже местных органов власти в пределах их штата во время чрезвычайного положения в области здравоохранения⁹¹⁹. Например, законопроект, внесённый палатой представителей Теннесси запрещает местным органам власти классифицировать предприятия как системообразующие⁹²⁰. В декабре Американский законодательный совет — беспартийная организация законодателей штатов — опубликовал Закон об ограничении чрезвычайных полномочий, типовой закон для штатов, ограничивающий полномочия государственных или местных должностных лиц в области общественного здравоохранения⁹²¹.

2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19

2.1. Общие меры

364. На федеральном уровне остаётся в силе декларация Президента Трампа от 13 марта 2020 года о чрезвычайном положении в соответствии с Законом о национальных чрезвычайных ситуациях

⁹¹⁶ National Conference of State Legislatures. Legislative Oversight of Emergency Executive Powers. URL: <https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/legislative-oversight-of-executive-orders.aspx> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹¹⁷ Ibid.

⁹¹⁸ Ibid.

⁹¹⁹ Ibid.

⁹²⁰ Local Solutions Support Center. Under the Cover of Covid: A Survey of 2020-2021 State Preemption Trends. URL: <https://static1.squarespace.com/static/5ce4377caeb1ce00013a02fd/t/6010dd55027c241063e37840/1611717980992/UndertheCoverofCOVID.pdf> TN HB 37 (дата обращения: 19.03.2021).

⁹²¹ Emergency Power Limitation Act. American Legislative Exchange Council. December 3, 2020. URL: <https://www.alec.org/model-policy/emergency-power-limitation-act/> (дата обращения: 19.03.2021).

(п. 366 Приложения 3 к Аналитической справке)⁹²². Декларация была продлена президентом Байденом 24 февраля 2021 года⁹²³. Она будет действовать в течение не менее одного года, если не будет отменена совместной резолюцией Конгресса или заявлением Президента. Президент может снова принять решение о возобновлении периода действия декларации, направив уведомление Конгрессу и опубликовав обновлённое заявление в Федеральном реестре (п. 359 Приложения 3 к Аналитической справке)⁹²⁴. Аналогичным образом чрезвычайное положение в области здравоохранения, первоначально объявленное 31 января 2020 года министром здравоохранения и социальных служб в соответствии с Законом о государственной службе здравоохранения (п. 365 Приложения 3 к Аналитической справке), по-прежнему действует после его продления 2 октября 2020 года и в последний раз 7 января 2021 года⁹²⁵. Чрезвычайное положение в области здравоохранения будет действовать в течение по меньшей мере ещё 90 дней до его возобновления или прекращения министром здравоохранения и социальных служб⁹²⁶.

365. На государственном уровне все декларации об объявлении чрезвычайного положения (п. 369 Приложения 3 к Аналитической справке) остаются в силе, за исключением декларации штата Аляска, срок действия которой истёк 14 февраля 2021 года⁹²⁷.

366. Несмотря на ослабление большинства ограничений на поездки между штатами в конце лета, границы Соединённых Штатов с Канадой и Мексикой по-прежнему закрыты для несущественных поездок (п. 370 Приложения 3 к Аналитической справке)⁹²⁸. В связи с резким увеличением числа таких случаев, начавшимся в конце октября и продолжающимся в течение всей зимы, ЦКЗ издал рекомендации в отношении поездок и настоятельно призвал воздерживаться от проведения праздничных мероприятий и поездок, но администрация Трампа не ввела никаких новых федеральных ограничений или локдаунов⁹²⁹.

367. Ситуация изменилась после того, как администрация Байдена оперативно издала Указ о международных поездках вскоре после его инаугурации. Этот Указ требовал от лиц, въезжающих в Соединённые Штаты из другой страны, предоставить доказательство недавнего отрицательного теста

⁹²² Centers for Medicare & Medicaid Services. Current emergencies. URL: <https://www.cms.gov/About-CMS/Agency-Information/Emergency/EPRO/Current-Emergencies/Current-Emergencies-page> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹²³ The White House Briefing Room. A Letter on the Continuation of the National Emergency Concerning the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic. February 24, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/24/a-letter-on-the-continuation-of-the-national-emergency-concerning-the-coronavirus-disease-2019-covid-19-pandemic/> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹²⁴ National Emergencies Act, Sections 201 and 301. ASTHO Legal Preparedness Series Emergency Authority & Immunity Toolkit. ASTHO: Association of State and Territorial Health Officials. URL: <https://www.astho.org/Programs/Preparedness/Public-Health-Emergency-Law/Emergency-Authority-and-Immunity-Toolkit/National-Emergencies-Act,-Sections-201-and-301-Fact-Sheet/> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹²⁵ U.S. Centers for Medicare & Medicaid Services. Current emergencies. URL: <https://www.cms.gov/About-CMS/Agency-Information/Emergency/EPRO/Current-Emergencies/Current-Emergencies-page> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹²⁶ 42 U.S.C. § 247d.

⁹²⁷ Boston University School of Public Health. Tracking COVID-19 Policies. April 1, 2020. URL: <https://www.bu.edu/sph/2020/04/01/tracking-covid-19-policies/> (дата обращения: 20.03.2021).

⁹²⁸ US borders with Canada, Mexico to remain closed to nonessential travel through April 21 // USA Today. March 18, 2021. URL: <https://www.usatoday.com/story/travel/news/2021/03/18/us-border-closures-canada-mexico-extended-through-april-21/4751145001/> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹²⁹ CDC pleads with Americans to avoid Thanksgiving travel // AP. November 19, 2020. <https://apnews.com/article/cdc-guidelines-thanksgiving-holidays-597a53e6cd8a7565c8f1433e6a3e2efd> (дата обращения: 19.03.2021).

до въезда и, кроме того, соблюдения всех указаний ЦКЗ, включая самоизоляцию по прибытии⁹³⁰. Президент Байден также восстановил ограничения на поездки для граждан, не являющихся гражданами Соединённых Штатов, с территории Бразилии, ЮАР и большей части Европы из-за распространения различных штаммов коронавируса⁹³¹.

368. В нескольких штатах по-прежнему действуют ограничения на поездки, введённые в 2021 году, в соответствии с которыми лица из штатов с высоким показателем инфицированности должны по прибытии находиться на карантине, хотя большинство из этих штатов вместо предписанного карантина также могут принять отрицательный результат теста (п. 371 приложения 3 к Аналитической справке)⁹³².

369. Осенью большинство школ в Соединённых Штатах начали новый учебный год дистанционно или с сочетанием очного и дистанционного обучения. С учётом многочисленных призывов к полному возобновлению работы школ в целях смягчения негативных последствий дистанционного обучения для учащихся, президент Байден издал Указ в поддержку возобновления и продолжения работы школ и обучения детей в раннем возрасте для очного обучения⁹³³. Тем не менее организация образовательного процесса по-прежнему сильно варьируется от штата к штату, при этом многие школы пытаются возобновить работу, проводя дополнительное тестирование, а также стремясь завершить программу вакцинации учителей к февралю 2021 года (п. 374 Приложения 3 к Аналитической справке).

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непромышленного секторов

Производственный сектор

370. В части ограничительных мер в производственном секторе выпущенное 18 марта 2020 года Руководство для работников важнейших объектов инфраструктуры, которое призвано содействовать безопасному продолжению основных видов деятельности в важнейших секторах инфраструктуры (п. 375 Приложения 3 к Аналитической справке), было обновлено 16 декабря 2020 года, чтобы поддержать решения об установлении приоритетов, связанных с применением вакцин против COVID-19⁹³⁴. В частности, в этих обновлённых документах указываются основные категории работников, такие

⁹³⁰ Executive Order 13998. Executive Office of the President. January 21, 2021. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/26/2021-01859/promoting-covid-19-safety-in-domestic-and-international-travel> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹³¹ The White House Briefing Room. Proclamation on the Suspension of Entry as Immigrants and Non-Immigrants of Certain Additional Persons Who Pose a Risk of Transmitting Coronavirus Disease. January 25, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/proclamation-on-the-suspension-of-entry-as-immigrants-and-non-immigrants-of-certain-additional-persons-who-pose-a-risk-of-transmitting-coronavirus-disease/> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹³² Boston University School of Public Health. Tracking COVID-19 Policies. April 1, 2020.

⁹³³ Executive Order 14000. Executive Office of the President. January 21, 2021. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/26/2021-01864/supporting-the-reopening-and-continuing-operation-of-schools-and-early-childhood-education-providers> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹³⁴ The Cybersecurity and Infrastructure Security Agency. Identifying Critical Infrastructure During COVID-19. March 18, 2020. URL: <https://www.cisa.gov/identifying-critical-infrastructure-during-covid-19> (дата обращения: 19.03.2021); Cybersecurity & Infrastructure Security Agency. Guidance on the Essential Critical Infrastructure Workforce. URL: <https://www.cisa.gov/publication/guidance-essential-critical-infrastructure-workforce> (дата обращения: 19.03.2021).

как работники здравоохранения и службы экстренного реагирования, которые нуждаются в особых стратегиях управления рисками, чтобы они могли безопасно работать и получить приоритет в рамках планов вакцинации в своих штатах⁹³⁵.

Непроизводственный сектор

371. Меры сдерживания в непроизводственном секторе по-прежнему в значительной степени варьируются от штата к штату (пп. 377–379 Приложения 3 к Аналитической справке), хотя к февралю 2021 года большинство штатов двигались в сторону ослабления мер сдерживания на региональном уровне, поскольку снизилось количество случаев заражения. Большинство штатов в настоящее время разрешают проведение необязательных медицинских процедур и продолжают снимать ограничения на количество посетителей ресторанов. Что касается исправительных учреждений, с того момента как весной 2020 года в каждом штате были отменены личные посещения, десять штатов возобновили посещения в тюрьмах штатов⁹³⁶.

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

372. Большинство мер, коснувшихся широких слоёв населения, принимались на уровне штатов (пп. 380–384 Приложения 3 к Аналитической справке). После сентября 2020 года постепенно ослабевают запреты на собрания, некоторые штаты начали допускать ограниченное число болельщиков на спортивные мероприятия.

373. К концу лета почти все постановления штатов о самоизоляции были отменены, самыми последними они потеряли силу в штате Калифорния⁹³⁷. В ноябре 2020 года штат Нью-Мексико временно возобновил действие указа о закрытии всех учреждений по оказанию очных услуг в неключевых секторах сроком на две недели, но в январе 2021 года началось постепенное ослабление введённых ограничений в конкретных округах штата⁹³⁸.

374. После частичного открытия неключевых предприятий на региональном уровне в большинстве штатов летом органы власти данных штатов начали издавать распоряжения о закрытии этих предприятий в связи с резким увеличением числа заболеваний в ноябре. Девять штатов издали распоряжения о закрытии ресторанов, 12 штатов — о закрытии баров, семь штатов — о закрытии спортзалов⁹³⁹. К февралю 2021 года все штаты в той или иной степени начали разрешать возобновление работы неключевых предприятий и ресторанов на всей территории. При этом ими вводятся ограничения на количество посетителей и требование ношения масок, а в некоторых населённых пунктах обслуживание клиентов разрешено только на открытом воздухе. В ряде штатов

⁹³⁵ Cybersecurity & Infrastructure Security Agency. Guidance on the Essential Critical Infrastructure Workforce.

⁹³⁶ Boston University School of Public Health. Tracking COVID-19 Policies. April 1, 2020.

⁹³⁷ Ibid.

⁹³⁸ N.M. hits 'reset,' re-enacting most heightened level of statewide public health restrictions. Office of the Governor Michelle Lujan Grisham. November 13, 2020. URL: <https://www.governor.state.nm.us/2020/11/13/n-m-hits-reset-re-enacting-most-heightened-level-of-statewide-public-health-restrictions/> (дата обращения: 19.03.2021); Office of the Governor Michelle Lujan Grisham. Department of Health county map update January 27: Seven reach Yellow Level, on county at Green Level. January 27, 2021. URL: <https://www.governor.state.nm.us/2021/01/27/department-of-health-county-map-update-jan-27-seven-reach-yellow-level-one-county-at-green-level/> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹³⁹ Boston University School of Public Health. Tracking COVID-19 Policies. April 1, 2020.

остаются закрытыми спортивные залы, кинотеатры и бары, хотя в целом к концу февраля эти заведения начали открываться по всей стране.

375. К сентябрю 2020 года, особенно после того, как начался частичный выход из режима изоляции, в большинстве штатов в том или ином виде существовала обязанность ношения масок, будь то для работников ресторанов и предприятий, их владельцев или иных лиц, находящихся в публичных местах. В конце января администрация Байдена издала указ, предписывающий ношение масок при нахождении на объектах, относящихся к федеральной собственности, и во всех видах общественного транспорта⁹⁴⁰. Он затронул аэропорты, коммерческие самолёты, поезда, паромы и автобусы. В 2020 году в 38 штатах в том или ином виде было издано предписание носить маски⁹⁴¹, при этом пять штатов уже отменили подобные требования в 2021 году⁹⁴².

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непроизводственного секторов

Производственный сектор

376. В соответствии с Законом об оборонном производстве (п. 356 Приложения 3 к Аналитической справке) Президент Байден издал Указ о поддержке устойчивости системы поставок для здравоохранения и увеличения поставок в целях реагирования на пандемию⁹⁴³. В соответствии с этим Указом руководители исполнительных органов власти должны оценивать наличие важнейших материалов, методов лечения и предметов снабжения, а также иметь возможность применять положения Закона об оборонном производстве для устранения любых выявленных недостатков⁹⁴⁴.

377. Президент Байден издал ещё один Указ об охране здоровья и безопасности работников, в котором содержится требование о разработке научно обоснованных правил, призванных обеспечить защиту работников от риска заражения COVID-19⁹⁴⁵. В соответствии с этим постановлением необходимо было пересмотреть стандарты Управления по вопросам безопасности и гигиены труда, касающиеся пандемии, и приступить к осуществлению национальной программы, в рамках которой основное внимание будет уделяться правоприменительным мерам в связи с нарушениями режима, введённого в связи с пандемией COVID-19, на рабочем месте⁹⁴⁶.

⁹⁴⁰ Executive Order on Protecting the Federal Workforce and Requiring Mask-Wearing. The White House Briefing Room. January 20, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-the-federal-workforce-and-requiring-mask-wearing/> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹⁴¹ Boston University School of Public Health. Tracking COVID-19 Policies. April 1, 2020.

⁹⁴² Ibid.

⁹⁴³ Executive Order on a Sustainable Public Health Supply Chain. The White House Briefing Room. January 21, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/21/executive-order-a-sustainable-public-health-supply-chain/> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹⁴⁴ Ibid.

⁹⁴⁵ Executive Order 13999. Executive Office of the President. January 21, 2021. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/26/2021-01863/protecting-worker-health-and-safety> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹⁴⁶ Ibid.

Непроизводственный сектор

378. Закон 2021 года о дополнительных ассигнованиях на борьбу с коронавирусом и оказание чрезвычайной помощи, вторая мера стимулирования в период COVID-19, был одобрен Конгрессом 21 декабря 2020 года и подписан Президентом Трампом 27 декабря 2020 года⁹⁴⁷. Он предусматривал второй этап финансирования займов для малых предприятий в рамках Программы обеспечения выплаты заработной платы, запущенной ранее в 2020 году при осуществлении первого этапа стимулирующих выплат (пп. 388–392 приложения 3 к Аналитической справке)⁹⁴⁸.

379. В течение февраля Конгресс и Президент Байден работали над тем, чтобы добиться принятия третьего стимулирующего пакета мер в связи с COVID-19, который обеспечил бы дополнительное финансирование Программы обеспечения выплаты заработной платы, включая установление расширенных условий для участия в Программе, а также способствовал бы созданию новой программы выплат для ресторанов и баров⁹⁴⁹.

2.5. Меры поддержки в отношении населения

380. После продления в августе до 31 декабря 2020 года срок действия отсрочки по выплате студенческих кредитов был вновь продлён администрацией Трампа 4 декабря 2020 года до 31 января 2021 года⁹⁵⁰. В дальнейшем эта мера была продлена ещё раз администрацией Байдена в соответствии с распоряжением от 20 января 2021 года по меньшей мере до 30 сентября 2021 года⁹⁵¹.

381. 27 декабря 2020 года Президент Трамп подписал Закон 2021 года о дополнительных ассигнованиях на борьбу с коронавирусом и оказание чрезвычайной помощи, в котором предусматривались прямые выплаты гражданам США в размере 600 долларов⁹⁵². Следующий этап выплат будет включать прямые выплаты гражданам США в размере 1 400 долларов и расширение программы пособий по безработице⁹⁵³.

⁹⁴⁷ The Consolidated Appropriations Act, 2021. Rules Committee Print 116-68. December 21, 2020. URL: <https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/BILLS-116HR133SA-RCP-116-68.pdf> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹⁴⁸ Ibid.

⁹⁴⁹ A guide to what you can expect from the \$1.9 trillion Senate stimulus // CNN. March 6, 2021. URL: <https://www.cnn.com/2021/03/04/politics/senate-stimulus-package-what-to-expect-guide/index.html> (дата обращения: 20.03.2021).

⁹⁵⁰ Federal Student Aid, An Office of the U.S. Department of Education. Coronavirus and Forbearance Info for Students, Borrowers, and Parents. URL: <https://studentaid.gov/announcements-events/coronavirus> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹⁵¹ The White House Briefing Room. Pausing Federal Student Loan Payments. January 20, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/pausing-federal-student-loan-payments/> (дата обращения: 19.03.2021); Federal Student Aid, An Office of the U.S. Department of Education. Coronavirus and Forbearance Info for Students, Borrowers, and Parents. URL: <https://studentaid.gov/announcements-events/coronavirus> (дата обращения: 19.03.2021).

⁹⁵² The Consolidated Appropriations Act, 2021. Rules Committee Print 116-68. December 21, 2020.

⁹⁵³ The American Rescue Plan Act of 2021. 117th Congress, House Resolution 1319. URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319/text> (дата обращения: 20.03.2021).

3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19

Резюме

382. Суды Соединённых Штатов рассматривают многочисленные судебные иски в связи с мерами, принятыми для борьбы с COVID-19, и оспариванием чрезвычайных полномочий, причём иски подаются как в федеральные суды, так и в суды штатов. Большинство исков, как правило, оспаривают чрезвычайные полномочия Губернатора штата, особенно когда они связаны с длительным закрытием предприятий без законодательного утверждения. В других исках оспариваются ограничения на деятельность предприятий как нарушение конституционных свобод. За исключением нескольких решений, принятых на уровне штатов, о которых говорится ниже, подобные судебные процессы не слишком успешны, поскольку большинство судов не ставят под сомнение чрезвычайные полномочия исполнительной власти во время чрезвычайного положения⁹⁵⁴.

383. Многие из порядка 300 исков, поданных коммерческими предприятиями или религиозными группами против мер, принятых в связи с COVID-19, содержат заявления о нарушении конституционных прав⁹⁵⁵. В течение весны и лета 2020 года большинство этих исков не увенчались успехом, при этом решения судов первой инстанции зачастую основывались на прецедентном деле *Jacobson v. Massachusetts* 1905 года, которым была признана ключевая роль принимаемых на уровне штатов распоряжений в периоды чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения по результатам рассмотрения Верховным судом США дела и признания соответствия конституции закона штата, предписывающего вакцинацию взрослых от оспы и предусматривающего наказания в виде штрафов и тюремного заключения за нарушение закона⁹⁵⁶. Тем не менее все большее число исков, связанных с ограничениями в связи с COVID-19, блокирующими свободу вероисповедания, оказываются успешными, что совпало по времени с формированием более консервативно настроенного Верховного суда США осенью 2020 года.

3.1. Общее описание судебной системы Соединённых Штатов

384. Конституция Соединённых Штатов предусматривает наличие трёх ветвей федеральной власти: исполнительной, законодательной и судебной. Что касается судебной ветви власти, в Конституции подробно излагаются полномочия федеральной судебной системы и уточняется, что федеральные суды рассматривают дела, связанные с законами, принятыми на федеральном уровне, а также с нарушением самой Конституции. Кроме того, в соответствии с Конституцией Верховный суд США является высшей судебной инстанцией в Соединённых Штатах.

385. Традиционно рассмотрение подпадающих под юрисдикцию федеральных судов дел начинается в одном из 94 окружных судов, а все апелляции на эти решения подаются в один из 13 окружных апелляционных судов. Верховный суд США в составе девяти судей может принять решение о рассмотрении апелляционных жалоб на решения окружных апелляционных судов или апелляционных жалоб на решения судов штатов по вопросам, касающимся федерального законодательства или Конституции.

⁹⁵⁴ Challenges to COVID-19 Lockdowns Have Been Mostly Losing in Court // The Wall Street Journal. February 13, 2021. URL: <https://www.wsj.com/articles/challenges-to-covid-19-lockdowns-have-been-mostly-losing-in-court-11613212200> (дата обращения: 20.03.2021).

⁹⁵⁵ Ibid.

⁹⁵⁶ Legal Challenges to State COVID-19 Orders. ASTHO Report. October 20, 2020. URL: <https://www.astho.org/ASTHOReports/Legal-Challenges-to-State-COVID-19-Orders/10-20-20/> (дата обращения: 19.03.2021).

386. Отдельно от федеральной судебной системы каждый штат имеет свою собственную судебную систему. Структура судебной системы и полномочия судов в каждом штате варьируются, но во всех имеется высший суд, который рассматривает апелляционные заявления.

387. Как на уровне штатов, так и на федеральном уровне судебные решения, как правило, основываются на прецедентах, что означает, что суды опираются на предыдущие решения с аналогичными наборами фактов и применяют стандарты или правила, установленные предыдущими решениями.

3.2. Судебные вызовы в условиях пандемии COVID-19

Оспаривание полномочий исполнительной власти в области здравоохранения

388. Во время пандемии было подано несколько исков в суды штатов, в которых оспаривались полномочия органов исполнительной власти в области здравоохранения, как правило, Губернатора штата или специального уполномоченного лица по вопросам здравоохранения. В основе этих исков, как правило, лежат заявления о превышении органами исполнительной власти своих полномочий или отсутствии законодательного и судебного надзора, необходимого в соответствии с Конституцией штата или чрезвычайными законами при издании приказов, касающихся COVID-19. В некоторых из этих дел утверждалось, что чрезвычайное положение в области общественного здравоохранения не подпадает под действие чрезвычайных полномочий государства в соответствии с законом⁹⁵⁷.

389. Наиболее известное судебное разбирательство с участием органов здравоохранения имело место на раннем этапе пандемии. В деле *Wisconsin Legislature v. Secretary-Designee Andrea Palm*, законодательное собрание штата Висконсин подало иск, согласно которому продление срока действия приказа о соблюдении режима изоляции сотрудником учреждения управления системой здравоохранения штата было совершено с превышением полномочий.⁹⁵⁸ 13 мая 2020 года Верховный суд штата Висконсин вынес решение в пользу законодательного собрания и постановил, что, поскольку продление срока действия приказа о соблюдении режима изоляции не прошло через надлежащие специальные процедуры составления правовых актов в условиях чрезвычайного положения, установленные законодательством штата, оно не может считаться действительным⁹⁵⁹. Это фактически привело к отмене в штате Висконсин данного приказа.

390. К октябрю 2020 года, согласно некоторым оценкам, в Соединённых Штатах было подано чуть менее 1 000 исков против органов исполнительной власти в связи с применением ими полномочий, связанных с пандемией COVID-19⁹⁶⁰. Чрезвычайные полномочия и процедуры варьируются от штата к штату, потому исход этих разбирательств зависит от содержания законодательной базы и Конституции каждого штата. Например, в октябре 2020 года Верховный суд штата Мичиган постановил, что

⁹⁵⁷ Ibid.

⁹⁵⁸ *Wisconsin Legislature v. Secretary-Designee Andrea Palm*, 2020 WI 42, Case No. 2020AP765-0A. May 13, 2020. URL: <https://www.wicourts.gov/sc/opinion/DisplayDocument.pdf?content=pdf&seqNo=260868> (дата обращения: 20.03.2021).

⁹⁵⁹ Ibid.

⁹⁶⁰ Legal Challenges to State COVID-19 Orders. ASTHO Report. October 20, 2020.

Губернатор нарушил Конституцию штата, не запросив необходимого одобрения законодательным органом приказов, касающихся пандемии COVID-19⁹⁶¹.

Оспаривание конституционности ограничений в связи с COVID-19

391. Кроме того, как на уровне штатов, так и на уровне федеральных судов было рассмотрено много дел, в которых оспаривалась конституционность ограничений, связанных с COVID-19, причём по нескольким делам дело дошло до Верховного суда США.

392. В деле *South Bay United Pentecostal Church, et al., v. Newsom* калифорнийская церковь подала ходатайство о судебном запрете, чтобы воспрепятствовать исполнению Указа Губернатора Калифорнии Гэвина Ньюсома. Церковь утверждала, что ограничения на религиозные собрания, предусмотренные в Указе, нарушают её права, предусмотренные в первой поправке к Конституции США⁹⁶². Федеральный окружной суд сначала отклонил запрос церкви о временном судебном запрете, применив правила, использовавшиеся в предыдущих решениях, где были применены те же положения Конституции, и постановив, что ограничения, введённые Губернатором, являются соответствующими принципу равенства, разумно обоснованными для целей обеспечения безопасности и подлежащими всеобщему применению⁹⁶³. Девятый окружной апелляционный суд подтвердил решение окружного суда, также признав ограничения соответствующими принципу равенства, обоснованными и подлежащими всеобщему применению⁹⁶⁴. Впоследствии дело было рассмотрено Верховным судом США, который в решении, принятом 29 мая 2020 года пятью голосами против четырёх, подтвердил решения нижестоящих судов, признав ограничения, предусмотренные в Указе, совместимыми с положениями первой поправки к Конституции США⁹⁶⁵. Согласно мнению большинства, это ограничение также распространяется на не связанные с религией предприятия, а за государственными служащими закрепляется полномочие выносить решения по вопросам необходимых мер в области здравоохранения⁹⁶⁶.

393. Но 5 февраля 2021 года калифорнийская церковь подала ещё один иск против указа, запрещающего религиозные службы в закрытых помещениях, которое было принято на фоне резкого скачка числа заражений, и на этот раз более консервативный Верховный суд США решением 6 судей против 3 заблокировал действие данного приказа в Калифорнии⁹⁶⁷. Мотивировка мнения большинства и отхода от ранее высказанной позиции, созданной решением, принятым в мае 2020 года, не была подробно разъяснена судом, однако в нём говорилось, что в соответствии с указом, принятым в Калифорнии, в вопросах, касающихся религии, требуется дифференцированный подход⁹⁶⁸. Позже в том же месяце после того, как округ Санта-Клара в Калифорнии отказался прекратить выполнение государственными органами мер, направленных на соблюдение запрета на религиозные службы в

⁹⁶¹ *Midwest Institute of Health, PLLC v. Whitmer*, Docket No. 161492. October 2, 2020.

⁹⁶² Legal Challenges to State COVID-19 Orders. ASTHO Report. October 20, 2020.

⁹⁶³ Ibid.

⁹⁶⁴ Ibid.

⁹⁶⁵ *South Bay United Pentecostal Church, et al., v. Newsom*, 140 U.S. 1613 [2020].

⁹⁶⁶ Ibid.

⁹⁶⁷ Ibid.

⁹⁶⁸ Ibid. The Network for Public Health Law. URL: <https://www.networkforphl.org/resources/south-bay-united-pentecostal-church-v-newsom-2/> (дата обращения: 20.03.2021).

помещениях, Верховный суд США решением 6 судей против 3 постановил, что округ должен прекратить исполнение запрета, признанного ранее законным в деле *Gateway City Church v. Newsom*⁹⁶⁹.

394. Это соответствует тенденции, сложившейся в ноябре 2020 года, когда Верховный суд Соединённых Штатов в решении, принятом пятью голосами против четырёх, прекратил действие установленных в штате Нью-Йорк ограничений на религиозные службы в помещениях⁹⁷⁰. В деле *Roman Catholic Diocese of Brooklyn, New York v. Cuomo*, по мнению большинства, ограничение религиозных служб в помещениях не соответствовало принципу равенства, поскольку в то же время государство разрешало людям посещать светские здания⁹⁷¹.

395. Помимо исков, связанных с религией, многочисленные иски были поданы ресторанами и предприятиями против приказов об их закрытии со ссылкой на нарушение данными приказами положений Конституции.

396. В деле *Friends of Danny Devito v. Wolf* 13 апреля 2020 года Верховный суд Пенсильвании отклонил иск группы собственников бизнеса, пытавшихся оспорить закрытие по приказу Губернатора предприятия, работавшего в неключевом секторе экономики⁹⁷². Истцы утверждали, что приказ о закрытии нарушил их конституционные права на свободу слова, собраний и судебной защиты прав, но суд постановил, что данный приказ был разумно необходим в свете чрезвычайного положения в области здравоохранения⁹⁷³. Истцы подали апелляцию на это решение, и 6 мая 2020 года Верховный суд США отказался приостановить исполнение данного решения⁹⁷⁴.

397. В Мичигане торговым ресторанным объединением был подан иск в окружной суд Соединённых Штатов о нарушении положений Конституции США о торговле и равной защите, вызванном запретом на приём пищи в помещениях. Объединение пыталось добиться вынесения судебного приказа, которым было бы приостановлено исполнение этого ограничения. 2 декабря 2020 года окружной суд Западного округа штата Мичиган отклонил иск, выразив своё доверие к решениям государственных служащих в сфере здравоохранения⁹⁷⁵.

398. 18 ноября 2020 года окружной суд округа Мэриленд отклонил иск, поданный предпринимателями и религиозными деятелями штата Мэриленд, которые хотели отменить приказ губернатора о закрытии предприятий и запрет проведения крупных собраний. По мнению заявителей, данное постановление нарушало первую поправку к Конституции, закрепляющую право на свободу вероисповедания и свободу собраний, а также положение Конституции о равной защите всех граждан, поскольку оно допускает иной режим для крупных предприятий, которые считаются ключевыми. Решение окружного суда об отклонении иска было основано на прецеденте, установленном решением Верховного суда США от 29 мая 2020 года по делу *South Bay United Pentecostal Church, et al., v. Newsom*,

⁹⁶⁹ *Gateway City Church, et al., v. Newsom*, No. 20A138 (2021).

⁹⁷⁰ *Roman Catholic Diocese of Brooklyn, New York v. Cuomo*, 592 U.S. (2020).

⁹⁷¹ Ibid.

⁹⁷² *Friends of Danny Devito v. Wolf*, No. 68 MM 2020, S. Ct. PA, Mid. Dist. April 13, 2020.

⁹⁷³ Ibid.

⁹⁷⁴ Supreme Court declines to lift Pennsylvania's stay-at-home order // CBS News. May 8, 2020. URL: <https://www.cbsnews.com/news/supreme-court-pennsylvania-stay-at-home-order-businesses/> (дата обращения: 20.03.2021).

⁹⁷⁵ *Michigan Restaurant & Lodging Association, et al., v. Gordon*, U.S. District Court Western District of Michigan Southern Division, No. 1:20-cv-1104. December 2, 2020.

и прецеденте *Jacobson v. Massachusetts*, а именно на том, что истцы не доказали того, что приказ не имел существенного отношения к охране здоровья населения, а также на том, что суд не должен пересматривать политические решения, принятые в области здравоохранения⁹⁷⁶.

399. Хотя большинство исков, в которых оспаривались меры, связанные с COVID-19, в частности, закрытие предприятий, не увенчались успехом в суде, ряд исков, поданных религиозными организациями в связи с закрытиями учреждений, повлиявшими на отправку религиозных обрядов, в конечном итоге были удовлетворены. В дополнение к искам, поданным законодательными собраниями штатов против органов исполнительной власти, занимающихся вопросами здравоохранения, в Соединённых Штатах имели место и, по всей вероятности, будут и далее подаваться судебные иски против Губернаторов и должностных лиц в государственных органах в сфере здравоохранения.

⁹⁷⁶ *Antietam Battlefield KOA, et al., v. Hogan*, Civil Action No. CCB-20-1130 (D. Md.). May 20, 2020.

VIII. Китай

Резюме

400. Помимо нескольких мелких вспышек заболеваний на местном уровне, которые вызвали незамедлительные ответные меры со стороны правительства, с марта 2020 года эпидемия в Китае в целом пошла на убыль, профилактика и борьба с ней вышли на нормальную стадию.

401. До настоящего времени никаких существенных законодательных изменений в отношении COVID-19 не произошло, хотя в повестку дня законодательной власти на 2021 год был включён вопрос о пересмотре существующей правовой системы в области общественного здравоохранения.

402. Новые меры по нормализации контроля за COVID-19 в масштабах всей страны в основном сосредоточены на постепенном ослаблении мер сдерживания в зависимости от степени риска в различных районах (которые классифицируются как относящиеся к категории низкого, среднего или высокого риска). Следует отметить, что к 18 февраля 2021 года все области высокого риска в Китае были ликвидированы⁹⁷⁷.

403. На данный момент отсутствует общедоступная информация о делах, в которых бы успешно оспаривались меры, принятые правительством в целях смягчения последствий кризиса COVID-19, поскольку такие жалобы не принимаются в соответствии с Законом об административном судопроизводстве.

1. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19

1.1. Общие меры

404. Согласно уведомлению Государственного совета от апреля 2020 года, постепенное ослабление мер сдерживания должно осуществляться на основе трёх общих принципов:

- 1) ограничения в отношении общественных и рабочих мест должны быть смягчены в соответствии с реагированием на чрезвычайные ситуации на местном уровне и учётом оценки рисков, связанных с COVID-19;
- 2) особое внимание следует уделять контролю за рисками в специальных учреждениях, таких как учреждения по уходу за престарелыми, детские приюты, тюрьмы, психиатрические и медицинские учреждения;
- 3) меры по сдерживанию в ключевых местах, такие как карантин в аэропортах и портах, должны быть усилены, а основным группам населения (включая престарелых, детей, студентов, медицинских работников и других) следует предоставлять особый уход⁹⁷⁸.

⁹⁷⁷ Все зоны высокого риска в стране чисты // Xinhua News. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/18/content_5587641.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁷⁸ Государственный совет. Уведомление о дальнейшем проведении качественной работы с целью предотвращения и контроля за новой эпидемией пневмонии в ключевых областях. 06.04.2020. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-04/08/content_5500241.htm (дата обращения: 07.04.2021).

405. Эти принципы в целом остаются основой общей стратегии, дополненной более подробными центральными руководящими указаниями.

Общественный транспорт

406. Что касается международных перевозок, по-прежнему действуют жёсткие ограничения для снижения риска, связанного с завозом инфекции. В июне 2020 года Управление гражданской авиации Китая выпустило уведомление о корректировке международных пассажирских рейсов, которое заменило предыдущее уведомление, опубликованное в марте⁹⁷⁹, и позволило большему числу компаний эксплуатировать международные пассажирские маршруты в выбранные города⁹⁸⁰. В этом уведомлении также оговаривались жёсткий карантин и меры стимулирования, основанные на ПЦР-тестах по прибытии. Однако в сентябре 2020 года контроль за полётами был вновь ужесточён в соответствии с уведомлением Управления гражданской авиации, которое потребовало, чтобы в отношении трёх категорий международных рейсов, сопряжённых с высоким риском, пассажирская нагрузка не превышала 75 %⁹⁸¹. С июля 2020 года международные пассажиры также должны сдать ПЦР-тест перед посадкой⁹⁸².

407. Большинство внутренних перевозок возобновилось, и в июне 2020 года Министерство транспорта выпустило обновлённый вариант Руководства по профилактике и борьбе с новой эпидемией коронавирусной пневмонии в пассажирских терминалах и транспортных средствах, в котором изложены дифференцированные количественные требования в отношении дезинфекции, вентиляции, организации перевозок и мер по защите персонала, применяемые в районах с различными уровнями риска⁹⁸³.

1.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

408. Были сняты все ограничения на предпринимательскую и производственную деятельность, и правительство сосредоточило своё внимание на том, чтобы побудить предприятия и государственные учреждения принимать защитные меры на рабочих местах (п. 435 Приложения 3 к Аналитической справке)⁹⁸⁴. С марта 2020 года постепенно возобновил свою деятельность сектор общественного

⁹⁷⁹ Управление гражданской авиации Китая. Уведомление о дальнейшем уменьшении международных пассажирских полётов в течение периода превенции и контроля. 26.03.2020. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/27/content_5496232.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁸⁰ Управление гражданской авиации Китая. Уведомление об адаптации международных пассажирских полётов. 04.06.2020. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/04/content_5517160.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁸¹ Новостной сайт Управления гражданской авиации Китая. 01.09.2020. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/01/content_5539008.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁸² Уведомление Управления гражданской авиации Китая, Управления таможни и Министерства иностранных дел о посадках пассажиров на рейсы в Китай при наличии негативного ПЦР-теста. 20.07.2020. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/21/content_5528639.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁸³ Министерство транспорта. Руководство по профилактике и борьбе с новой эпидемией коронавирусной пневмонии в пассажирских терминалах и транспортных средствах в регионах и районах с различными уровнями риска (четвёртое издание). 12.06.2020. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/15/content_5519551.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁸⁴ Совместный механизм превенции и контроля за новой коронавирусной пневмонией Государственного совета. Уведомление об издании правил, касающихся мер превенции и контроля в ходе возобновления работы и производственной деятельности предприятий и учреждений в различных зонах риска. 09.04.2020. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-04/09/content_5500685.htm (дата обращения: 07.04.2021).

питания. В 2020 году началась отмена ограничений на туризм и работу кинотеатров. 14 июля 2020 года Министерство культуры и туризма выпустило новое уведомление о возобновлении поездок между провинциями и увеличило верхний предел количества посетителей туристических достопримечательностей с 30 % до 50 % от их максимального объёма⁹⁸⁵. С июля туристические достопримечательности могут открываться в закрытых помещениях при условии принятия надлежащих мер предосторожности. Международные туры ещё не возобновились. 16 июля 2020 года Китайское управление кинематографии выпустило новое уведомление, а также оперативное руководство⁹⁸⁶ по профилактике эпидемий и борьбе с ними, которое позволило кинотеатрам в районах с низким риском возобновить свою деятельность с 20 июля 2020 года (п. 436 Приложения 3 к Аналитической справке). Решения о возобновлении школьных занятий принимаются местными органами власти с учётом мнений местных специалистов по борьбе с эпидемиями и Министерства образования. Согласно разъяснениям, опубликованным Министерством образования в июне 2020 года⁹⁸⁷, только школы в районах с низкой степенью риска, полностью оснащённые средствами борьбы с эпидемией, могут возобновлять занятия в несколько смен, и учащиеся должны регулярно проходить измерения температуры тела (п. 433 Приложения 3 к Аналитической справке).

1.3. Ограничительные меры в отношении населения

409. Большинство ограничительных мер в отношении населения были смягчены, хотя требования социальной дистанции и использования системы QR-кодов сохраняются (пп. 437–439 Приложения 3 к Аналитической справке).

410. Новый совместный механизм профилактики и контроля коронавирусной пневмонии, предусмотренный уведомлением Государственного совета об обеспечении точного управления здравоохранением и содействии упорядоченному перемещению населения от 25 июня 2020 года, предписал применять следующие механизмы локальной профилактики и контроля:

- местные органы власти должны давать научную оценку эпидемиологическим рискам, предусматривать точное юридическое определение районов профилактики и контроля, ограничивая их наименьшими группами населения (например, в пределах зданий, жилых кварталов, деревень), принимать всеобъемлющие меры по ограничению потока населения, а также проводить ПЦР-тесты и мониторинг состояния здоровья;
- граждане должны вырабатывать желательные для целей борьбы с пандемией привычки и придерживаться соответствующего образа жизни, например, соблюдать социальную дистанцию в 1 метр, часто мыть руки, носить маску и т. д.;
- в районах средней или высокой степени риска следует сокращать излишнее перемещение населения и избегать встреч. Для лиц, совершающих поездки из одного района в другой и ранее совершавших поездки или проживавших в районах со средним или высоким

⁹⁸⁵ Уведомление Главного управления Министерства культуры и туризма о поддержке развития и возобновлении деятельности предприятий в сфере туризма. 14.07.2020. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/14/content_5526872.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁸⁶ Китайское управление кинематографии. Уведомление о надлежащем продолжении возобновления работы кинотеатров в условиях нормализации эпидемиологической превенции и контроля. 16.07.2020. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/16/content_5527363.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁸⁷ Министерство образования. 20 вопросов о возобновлении работы школ и учёбы в классах в условиях нормализации эпидемиологической превенции и контроля. 12.06.2020. URL: http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_1946/fj_2020/202006/t20200612_465535.html (дата обращения: 07.04.2021).

уровнем риска, требуется представить «зелёную карту здоровья» или свидетельство, подтверждающее отрицательный результат ПЦР-теста за семь дней до их прибытия в новое место. В противном случае они должны будут находиться в карантине в течение 14 дней в целях медицинского наблюдения;

- в районах с низким уровнем риска лица, имеющие «зелёную карту здоровья», могут свободно передвигаться, но должны избегать поездок в районы со средним или высоким уровнем риска;
- меры по управлению сферой здравоохранения должны приниматься на основе научных данных и в соответствии с требованиями закона. Необходимо незамедлительно устранять неоправданные ограничительные меры, помимо тех, которые необходимы для нормализации контроля и профилактики;
- в целях защиты здоровья лиц, покидающих Пекин, применяется Уведомление о проведении качественной работы органами руководства системой здравоохранения^{988 989}.

411. В конце декабря 2020 года Национальная комиссия здравоохранения приняла ряд специальных мер по подготовке к борьбе с эпидемией во время китайского Нового года⁹⁹⁰. Предполагалось, что семейные собрания должны были ограничиваться 10 или менее людьми, а фестивали, спортивные соревнования или ярмарки подлежали строгой процедуре одобрения и оснащению устройствами для контроля температуры тела. По сравнению с мерами, указанными выше (п. 409 Приложения 4 к Аналитической справке), для перемещений между районами были введены более строгие требования, такие как получение одобрения местной организацией по контролю за эпидемией и прохождение ПЦР-теста в течение 72 часов.

1.4. Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов

412. Для поддержки промышленного и непромышленного секторов правительство приняло целый ряд преференциальных мер в области налогообложения и взимания сборов. Многие из этих мер по-прежнему действуют. Например, в марте 2021 года Министерство финансов и Государственное управление налогов совместно опубликовали Уведомление о продлении срока осуществления некоторых преференциальных налоговых режимов⁹⁹¹ и Уведомление о продолжении осуществления

⁹⁸⁸ Совместный механизм превенции и контроля за новой коронавирусной пневмонией Государственного совета. Уведомление о проведении качественной работы органами руководства системой здравоохранения лицам, покидающим Пекин, в ходе распространения новой коронавирусной пандемии. 19.06.2020. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2020-06/19/content_5520691.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁸⁹ Совместный механизм превенции и контроля за новой коронавирусной пневмонией Государственного совета. Уведомление об обеспечении слаженного управления системой здравоохранения и обеспечении необходимых условий для передвижений населения. 25.06.2020. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2020-06/25/content_5521982.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁹⁰ Совместный механизм превенции и контроля за новой коронавирусной пневмонией Государственного совета. Уведомление о проведении качественной работы в ходе превенции и контроля за пандемией во время новогоднего и весеннего фестиваля в 2021 году. 30.12.2020. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/30/content_5575601.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁹¹ Министерство финансов, Государственное управление налогов. Уведомление о продлении применения некоторых льготных налоговых режимов. 15.03.2021. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/23/content_5595076.htm (дата обращения: 07.04.2021).

частичных налоговых и льготных тарифных режимов в ответ на эпидемию⁹⁹², которыми было расширено несколько упомянутых выше льготных режимов взимания налогов или сборов для медицинских работников⁹⁹³, отдельных индивидуальных промышленных и торговых предприятий⁹⁹⁴, предприятий киноиндустрии и др.⁹⁹⁵ Местные органы власти также приняли различные меры поддержки предприятий, такие как предоставление финансовых субсидий, сокращение административных сборов, выплата пособий по безработице⁹⁹⁶.

2. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19

413. В соответствии с Законом КНР об административных спорах⁹⁹⁷ иски против принимаемых мер государственной политики подпадают под категорию дел, принятых судами к рассмотрению, и нормативные документы, предназначенные для общего применения, могут быть подвергнуты критике только в том случае, если оспаривается, прежде всего, конкретный административный акт, основанный на этих документах. Это означает, что общие приказы, постановления и решения, принимаемые местными штабами по борьбе с эпидемиями, не подлежат судебному пересмотру.

414. Что касается судебного пересмотра конкретных административных актов в целях борьбы с эпидемией, несколько провинциальных судов (которые являются инстанциями по пересмотру решений нижестоящих судов, но при этом ниже Верховного народного суда Китая) рассмотрели ряд вопросов, чтобы дать общие ориентиры нижестоящим судам⁹⁹⁸. Соответствующие принципы и нормы не сформулированы системно. Тем не менее возможно описать подходы судов к ряду основных вопросов:

- относительно общих принципов оценки законности действий Правительства и при определении того, являются ли принятые меры разумными и необходимыми для борьбы с

⁹⁹² Министерство финансов, Государственное управление налогов. Уведомление о продолжении осуществления частичных налоговых и льготных тарифных режимов в ответ на эпидемию. 17.03.2021. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/23/content_5595078.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁹³ Уведомление Министерства финансов и Государственного управления налогов о режиме налога на личный доход с целью превенции и контроля за пневмонией. 06.02.2020. URL: <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810755/c5143466/content.html> (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁹⁴ Уведомление Министерства финансов и Государственного управления налогов об особых режимах взимания НДС и поддержки индивидуальных промышленных и торговых предприятий on supporting individual industrial с целью возобновления работы и коммерческой деятельности. 28.02.2020. URL: <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810755/c5145325/content.html> (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁹⁵ Уведомление Министерства финансов и Государственного управления налогов о налоговых режимах в сфере кинематографа и иных сферах экономики. 13.05.2020. URL: <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810755/c5149893/content.html> (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁹⁶ Главное управление Народного исполнительного комитета города Пекин. Уведомление о «некоторых мерах поддержки малых, средних и микропредприятий, а также индивидуальных промышленных и торговых предприятий в ходе превенции и контроля за пандемией, а также ускорения темпов восстановления и развития». 19.03.2021. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/19/content_5593888.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁹⁷ Закон КНР об административных спорах 2017. Статьи 12, 53, 64. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-06/29/content_2024894.htm (дата обращения: 07.04.2021).

⁹⁹⁸ Высокий народный суд провинции Чжэцзян (коллегия по административным спорам). Уведомление об издании «ответов на несколько отдельных вопросов, касающихся проведения судебных заседаний по административным делам о превенции и контроле за новой коронавирусной эпидемией». 27.02.2020. URL: <http://www.hsls.cc/index.php?s=news&c=show&id=182> (дата обращения: 07.04.2021); ответы на несколько вопросов, касающихся применения народными судами закона в делах, связанных с новой коронавирусной инфекцией. 28.02.2020. URL: https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6221510 (дата обращения: 07.04.2021); серия вопросов и ответов Высокого народного суда города Шанхай, касающихся применения норм права в делах, связанных с новой коронавирусной эпидемией. 08.05.2020. URL: https://www.sohu.com/a/393859710_800348 (дата обращения: 07.04.2021).

эпидемией, суды должны полагаться на первичные оценки административных органов на основе рекомендаций медицинских экспертов, а народные суды не должны задним числом оценивать решения административных органов, ссылаясь на последствия этих мер;

- требование о соблюдении требований процессуального законодательства имеет тенденцию отходить на второй план перед требованиями управленческой целесообразности. В тех случаях, когда чрезвычайные меры, такие как закрытие учреждений и обязательная изоляция, оказываются необходимыми для предотвращения эпидемий и борьбы с ними и когда нет явных нарушений закона, народные суды должны оказывать поддержку административным органам в осуществлении таких мер. Даже если соответствующие процедуры утверждения не были выполнены в связи с чрезвычайным характером ситуации, административные акты не должны признаваться незаконными, если эти формальности будут соблюдены впоследствии в соответствии с требованиями закона;

- при решении вопроса о том, являются ли законными административные акты, связанные с реквизицией домов, оборудования, транспортных средств и других материалов, необходимых для проведения аварийно-спасательных работ, народные суды должны проверять, соответствуют ли масштабы и объём реквизиции её целям, соблюдаются ли правовые процедуры и является ли компенсация разумной.

415. В целом, подходы судов ориентированы на содействие эффективному контролю за эпидемией, и до настоящего времени не было зарегистрировано ни одного случая успешного оспаривания принимаемых правительством мер как незаконных.

IX. Российская Федерация

Резюме

416. В течение рассматриваемого периода на федеральном уровне были разработаны и приняты нормативные акты общего характера.

417. В связи с улучшением эпидемиологической обстановки ряд ограничительных мер, в том числе на уровне субъектов РФ, был отменён, срок некоторых мер поддержки населения, производственной и непромышленной сфер был продлён, а также введены новые меры поддержки.

1. Развитие правового регулирования в области мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19

418. В декабре 2020 года был принят Закон о биологической безопасности⁹⁹⁹, которым устанавливаются основы регулирования в области обеспечения биологической безопасности и комплекс мер по защите населения. Положения Закона о биологической безопасности применяются, в частности, к отношениям, связанным с распространением COVID-19, поскольку возникновение, занос и распространение новых и (или) ранее не встречавшихся на территории РФ инфекций законом отнесены к числу биологических угроз (опасностей).

419. Закон о биологической безопасности создаёт нормативную основу для борьбы с распространением инфекционных заболеваний, в частности:

- определяет полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ;
- закрепляет меры по борьбе с распространением инфекционных заболеваний;
- устанавливает принципы формирования информационной системы в области обеспечения биологической безопасности.

420. Осуществление контроля (надзора) в области обеспечения биологической безопасности возложено на существующие органы исполнительной власти¹⁰⁰⁰.

421. 4 января 2021 года Президентом РФ был подписан Указ № 12, устанавливающий порядок действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с распространением опасных инфекционных заболеваний¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁹ Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации». URL: <https://rg.ru/2021/01/11/bio-dok.html> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁰⁰ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 850485-7 «О биологической безопасности Российской Федерации».

¹⁰⁰¹ Указ Президента РФ от 04.01.2021 № 12 «Об утверждении Порядка действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202101040020> (дата обращения: 25.03.2021).

422. Указом Президента РФ № 12 закрепляются полномочия:

- Правительства РФ по созданию Координационного совета по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на ней опасных инфекционных заболеваний;
- Координационного совета по созданию Оперативного Штаба на основании представления Роспотребнадзора;
- Оперативного штаба по разработке и утверждению плана мероприятий по предупреждению распространения опасных инфекционных заболеваний, подготовке предложений о введении ограничительных мер и проведению информационной кампании;
- Роспотребнадзора по установлению одного из уровней риска и соответствующих ему мер реагирования.

423. Указ Президента РФ № 12 также определяет перечень мер по предупреждению и борьбе с распространением инфекционных заболеваний, соответствующий трём различным уровням риска, и органы власти, которые ответственны за их реализацию.

424. Каждый из уровней риска характеризует степень распространения опасных инфекционных заболеваний:

- первый уровень — распространение происходит на территории иностранных государств, но есть риск заноса на территорию РФ;
- второй уровень — единичные случаи и локальные очаги заболеваний зафиксированы на территории РФ;
- третий уровень — эпидемическое распространение произошло на территории одного или нескольких субъектов РФ.

425. В декабре 2020 года Правительством РФ было принято распоряжение, которым утверждён план мероприятий по развитию и укреплению системы санитарно-эпидемиологического надзора на 2021–2028 годы¹⁰⁰².

426. Реализация мероприятий плана направлена на:

- поддержку стабильной санитарно-эпидемиологической обстановки, в том числе в условиях распространения инфекций;
- повышение скорости реагирования на угрозы санитарно-эпидемиологическому благополучию населения;
- развитие системы органов и организаций, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

¹⁰⁰² Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2020 № 3680-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по развитию и укреплению системы федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора на 2021–2028 годы». URL: <http://government.ru/docs/41271/> (дата обращения: 25.03.2021).

427. Базовые нормативные правовые акты, регулирующие вопросы распространения новой коронавирусной инфекции, в течение рассматриваемого периода не претерпели изменений (пп. 479–487 Приложения 3 к Аналитической справке)¹⁰⁰³.

428. На уровне субъектов РФ произошло смягчение ограничительных мер: отменена обязательная самоизоляция, а также изменены условия работы организаций, чья деятельность связана с массовым посещением граждан (Таблица 7, Таблица 8).

2. Меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19

2.1. Общие меры

Транспорт

429. Было ограничено международное транспортное сообщение (п. 490 Приложения 3 к Аналитической справке).

430. Некоторые из ранее принятых в данной области ограничительных мер были отменены или существенно изменены, в частности:

- актуализированы критерии, на основании которых принимается решение о возобновлении международного сообщения¹⁰⁰⁴;
- определены дополнительные меры по снижению рисков распространения COVID-19 при организации железнодорожных перевозок¹⁰⁰⁵;
- на взаимной основе возобновлено регулярное международное авиасообщение с Арменией, Азербайджаном, Беларусью, Венесуэлой, Вьетнамом, Германией, Грецией, Египтом, Индией, Казахстаном, Катаром, Киргизией, Кубой, ОАЭ, Сербией, Сингапуром,

¹⁰⁰³ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7352> (дата обращения: 25.03.2021); Постановление от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102114119> (дата обращения: 25.03.2021); Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13636> (дата обращения: 25.03.2021); Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30.03.2020 № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019». URL: <https://rg.ru/2020/04/01/rospotrebnadzor-post9-site-dok.html> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁰⁴ Решение оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории России от 28.01.2021. URL: <http://government.ru/news/41412/> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁰⁵ Постановление Главного государственного санитарного врача по железнодорожному транспорту РФ от 30.10.2020 № 10 (ред. от 16.11.2020) «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019 при организации зимних пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в период сезонного подъёма заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями 2020–2021 гг.». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366742/ (дата обращения: 25.03.2021).

Сирией, Таджикистаном, Узбекистаном, Финляндией, Шри-Ланкой, Южной Кореей, Японией¹⁰⁰⁶;

- с некоторыми из указанных государств принято решение об увеличении количества регулярных рейсов¹⁰⁰⁷;
- с 1 апреля 2021 года возобновляются перелёты в иностранные государства из аэропортов, расположенных на территории некоторых субъектов РФ¹⁰⁰⁸;
- возобновлено железнодорожное сообщение с Республикой Беларусь¹⁰⁰⁹;
- продлён срок приостановки авиасообщения с Великобританией до 16 апреля 2021 года¹⁰¹⁰.

431. Большинство из принятых решений имеют бессрочный характер.

Здравоохранение

432. В сфере здравоохранения приняты следующие меры:

- 18 января 2021 года началась массовая вакцинация населения¹⁰¹¹ — для этих целей был разработан порядок проведения процедуры вакцинации взрослых от COVID-19¹⁰¹²;

¹⁰⁰⁶ Международное авиасообщение возобновлено с указанными странами на основании: Распоряжения Правительства РФ от 03.02.2021 № 228-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102040003> (дата обращения: 25.03.2021); Решения оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории России от 28.01.2021. URL: <http://government.ru/news/41412/> (дата обращения: 25.03.2021); Распоряжения Правительства РФ от 25.01.2021 № 136-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/wAhCC0V00Mzv3b0Mhrxu3tLaAThZ1Dmx.pdf> (дата обращения: 25.03.2021); Распоряжения Правительства РФ от 14.10.2020 № 2649-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010150059> (дата обращения: 25.03.2021); Распоряжения Правительства РФ от 20.09.2020 № 2406-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009210027> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁰⁷ Решение оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории России от 25.03.2021. URL: <http://government.ru/news/41820/> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁰⁸ Там же.

¹⁰⁰⁹ Распоряжение Правительства РФ от 3.02.2021 № 228-р.

¹⁰¹⁰ Решение оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории России от 16.03.2021. URL: <http://government.ru/news/41747/> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰¹¹ Совещание Президента РФ с членами Правительства РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64886> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰¹² Письмо Минздрава России от 28.12.2020 № 1/и/1-9601 «О порядке проведения вакцинации против COVID-19 взрослого населения». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373824/ (дата обращения: 25.03.2021).

- разработаны новые рекомендации по организации противэпидемического режима в стационарах в связи с лечением пациентов с COVID-19¹⁰¹³;
- до 31 марта 2021 года продлён срок действия льготной пошлины на медицинские товары¹⁰¹⁴;
- до 31 марта 2021 года продлён срок действия мер поддержки по устранению барьеров для ввоза медицинских товаров¹⁰¹⁵;
- установлен запрет на закупку масок иностранного производства для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, для нужд обороны страны и безопасности государства¹⁰¹⁶;
- определён порядок проведения эксперимента по учёту медицинских свидетельств о смерти в Единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения¹⁰¹⁷;
- даны практические рекомендации по эксплуатации газифицированных систем обеспечения кислородом медицинских учреждений¹⁰¹⁸;
- определён порядок осуществления медицинской и фармацевтической деятельности без необходимой разрешительной документации¹⁰¹⁹;

¹⁰¹³ Методические рекомендации (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 18.01.2021) «Рекомендации по организации противэпидемических мероприятий в медицинских организациях, осуществляющих оказание медицинской помощи пациентам с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) (подозрением на заболевание) в стационарных условиях». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374488/ (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰¹⁴ Решение Совета Евразийской Экономической Комиссии от 01.10.2020 № 86 «О внесении изменения в Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 27.11.2009 № 130 и Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16.03.2020 № 21». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94243/ (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰¹⁵ Там же.

¹⁰¹⁶ Постановление Правительства РФ от 23.12.2020 № 2241 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2020 № 616». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012250085> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰¹⁷ Постановление Правительства РФ от 18.12.2020 № 2161 «О проведении эксперимента по выработке подходов по повышению качества и связанности данных по смертности населения, содержащихся в государственных информационных ресурсах, и учёту сведений о медицинских свидетельствах о смерти (перинатальной смерти) посредством единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012220044> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰¹⁸ Письмо Росздравнадзора от 29.01.2021 № 01и-108/21 «О практических рекомендациях по эксплуатации газифицированных систем обеспечения кислородом медицинских учреждений здравоохранения». URL: <https://sudact.ru/law/pismo-roszdravnadzora-ot-29012021-n-01i-10821-o/> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰¹⁹ Приказ Минздрава России от 08.02.2021 № 58н «Об особенностях допуска физических лиц к осуществлению медицинской деятельности и (или) фармацевтической деятельности без сертификата специалиста или свидетельства об аккредитации специалиста и (или) по специальностям, не предусмотренным сертификатом специалиста или свидетельством об аккредитации специалиста, в 2021 году» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.02.2021 № 62490). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102150018> (дата обращения: 25.03.2021).

- из федерального бюджета выделены денежные средства на дополнительное финансирование больниц и поликлиник¹⁰²⁰.

433. Перечисленные меры имеют временный характер, их действие ограничено конкретной датой либо моментом окончания распространения коронавирусной инфекции.

Образование

434. В связи с улучшением эпидемиологической обстановки руководителям высших образовательных учреждений было поручено организовать образовательный процесс в очной форме при принятии мер по профилактике распространения новой коронавирусной инфекции¹⁰²¹.

435. Министерство просвещения РФ разработало рекомендации по использованию информационных технологий во время распространения новой коронавирусной инфекции. В частности, предусматривается создание и использование электронной информационно-образовательной среды для дистанционного обучения¹⁰²².

436. Принято решение об упрощении правил прохождения выпускниками школ государственной итоговой аттестации¹⁰²³.

437. В целях поддержки медицинских, научных и образовательных учреждений из резервного фонда Правительства РФ выделено около 14 млрд рублей¹⁰²⁴.

438. Ранее принятые меры (п. 495 Приложения 3 к Аналитической справке) продолжают применяться. В частности, сохраняются возможности дистанционного обучения, дистанционного проведения заседаний диссертационных советов.

¹⁰²⁰ Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2021 № 728-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/GLInCwdSiWJk0aGYuktQAc3iVXlGa8GA.pdf> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰²¹ Приказ Минобрнауки России от 28.01.2021 № 63 «Об организации образовательного процесса в образовательных организациях высшего образования с учётом рисков распространения новой коронавирусной инфекции». URL: https://minobrnauki.gov.ru/documents/?ELEMENT_ID=28713 (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰²² Письмо Минпросвещения России от 12.10.2020 № ГД-1736/03 «О рекомендациях по использованию информационных технологий. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366383/ (дата обращения: 25.03.2021); Указ Президента РФ от 11.05.2020 № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005110002> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰²³ Постановление Правительства РФ от 26.02.2021 № 256 «Об особенностях проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования в 2021 году». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202103010015> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 28.11.2020 № 3154-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012010028> (дата обращения: 25.03.2021).

2.2. Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов

439. Высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ было рекомендовано:

- принять меры санитарно-эпидемиологического, в том числе ограничительного характера;
- запретить юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям проведение зрелищно-развлекательных мероприятий и оказание услуг в сфере общественного питания с 23:00 до 06:00¹⁰²⁵.

440. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ разработало рекомендации по профилактике COVID-19 среди работников строительной отрасли, которые содержат ряд мер ограничительного характера и подлежат применению на всех предприятиях, осуществляющих строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, благоустройство, в целях недопущения распространения COVID-19. Кроме того, разработаны дополнительные рекомендации, применимые в условиях повышенных эпидемиологических рисков¹⁰²⁶, которые предусматривают введение новых ограничительных мер в случае ухудшения санитарно-эпидемиологической ситуации.

441. До 1 января 2022 года продлено действие санитарно-эпидемиологических правил по профилактике новой коронавирусной инфекции, которыми предусматривается осуществление Роспотребнадзором комплекса мероприятий по предотвращению распространения инфекции. В отношении организаций и индивидуальных предпринимателей предусмотрены: обеспечение дезинфекционного режима, выявление лиц с признаками инфекционных заболеваний, ограничение или отмена выезда за пределы РФ, временное прекращение работы предприятий общественного питания, розничной торговли, переход на удалённый режим работы¹⁰²⁷.

442. Основные меры ограничительного характера по-прежнему принимаются на уровне субъектов РФ с учётом оценки эпидемиологической обстановки на соответствующей территории. Нарушение ограничительных мер влечёт административную ответственность (пп. 500–502 Приложения 3 к Аналитической справке).

2.3. Ограничительные меры в отношении населения

443. Исходя из того, что ограничительные меры в отношении населения устанавливаются органами власти субъектов РФ, их содержание может отличаться в зависимости от региона (пп. 503–504

¹⁰²⁵ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 16.10.2020 № 31 (ред. от 13.11.2020) «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-19 в период сезонного подъёма заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом» (Зарегистрировано в Минюсте России 26.10.2020 № 60563). URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/region/korono_virus/post.php (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰²⁶ Письмо Минстроя России от 03.12.2020 № 49501-ИФ/03 «О направлении Рекомендаций по профилактике COVID-19 среди работников строительной отрасли (регламент) и Дополнительных рекомендаций по профилактике COVID-19 в условиях повышенных эпидемиологических рисков». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370427/ (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰²⁷ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22.05.2020 № 15 (ред. от 13.11.2020) «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (Зарегистрировано в Минюсте России 26.05.2020 № 58465). URL: <https://rg.ru/2020/05/27/rospotrebnadzor-post15-site-dok.html> (дата обращения: 25.03.2021).

Приложения 3 к Аналитической справке). При этом на всей территории РФ продолжает действовать административная ответственность в связи с нарушением законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (п. 505 Приложения 3 к Аналитической справке).

2.4. Меры поддержки в отношении производственного и непроизводственного секторов

444. В дополнение к ранее принятым на федеральном уровне мерам поддержки (п. 508 Приложения 3 к Аналитической справке) были приняты новые нормативные акты, которыми предусмотрены следующие меры:

- снижение страховых взносов для организаций и индивидуальных предпринимателей, включённых в реестр субъектов МСП¹⁰²⁸;
- продление сроков уплаты налогов для субъектов, включённых в реестр МСП и ведущих деятельность в пострадавших отраслях, а также социально ориентированных некоммерческих организаций¹⁰²⁹;
- перезапуск программы по льготному кредитованию предприятий, осуществляющих свою деятельность в наименее восстановившихся отраслях¹⁰³⁰ экономики¹⁰³¹;
- выделение субсидий на содержание частных зоопарков, цирков, дельфинариев и океанариумов¹⁰³²;
- продление программы поддержки авиакомпаний, терпящих убытки из-за распространения новой коронавирусной инфекции¹⁰³³.

445. Помимо мер, принятых на федеральном уровне, также были приняты региональные меры поддержки (Таблица 7, Таблица 8).

¹⁰²⁸ Федеральный закон от 01.04.2020 № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://rg.ru/2020/04/03/fz102nk-dok.html> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰²⁹ Постановление Правительства РФ от 07.11.2020 № 1791. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011130013> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰³⁰ К таковым отнесена физкультурно-оздоровительная деятельность, деятельность гостиничного бизнеса, музеев, зоопарков, кинопроката, туристических, санаторно-курортных организаций, деятельность по предоставлению продуктов питания и напитков, организации конференций и выставок, в сферах творчества, искусства, спорта, отдыха и развлечений.

¹⁰³¹ Постановление Правительства РФ от 27.02.2021 № 279. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202103010038> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰³² Распоряжение Правительства РФ от 07.11.2020 № 2896-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/eP3a5C9wh89f0ibKrHRFvMT5BhUwy8pC.pdf> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰³³ Постановление Правительства РФ от 09.12.2020 № 2048. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012140074> (дата обращения: 25.03.2021); Постановление Правительства РФ от 10.12.2020 № 2067. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012140078> (дата обращения: 25.03.2021).

2.5. Меры поддержки населения

446. В дополнение к ранее принятым (п. 512 Приложения 3 к Аналитической справке) были приняты следующие меры поддержки:

- продлена программа предоставления льготных ипотечных кредитов на приобретение недвижимости на первичном рынке¹⁰³⁴;
- возобновлена программа туристического «кешбэка» — возврата части стоимости поездки по России¹⁰³⁵;
- Банк России дал рекомендации по временному отказу от обращения взыскания на предмет ипотеки и принудительного выселения должников из жилых помещений, на которые обращено взыскание¹⁰³⁶, по реструктуризации кредитов (займов) физическим лицам и субъектам МСП¹⁰³⁷;
- единовременная выплата семьям, имеющим детей в возрасте до 8 лет, в размере 5 000 рублей¹⁰³⁸;

¹⁰³⁴ Постановление Правительства РФ от 24.10.2020 № 1732. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010280021> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰³⁵ Постановление Правительства РФ от 30.09.2020 № 1567. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010010007> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰³⁶ Информационное письмо Банка России от 24.12.2020 № ИН-06-59/177 «О продлении отдельных мер по ограничению последствий распространения коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/59420/20201224_in_06_59-177.pdf (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰³⁷ Информационное письмо Банка России от 24.12.2020 № ИН-06-59/178 «О реструктуризации кредитов (займов) физическим лицам и субъектам МСП». URL: https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/59420/20201224_in_06_59-178.pdf (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰³⁸ Постановление Правительства РФ от 17.12.2020 № 2141 «Об утверждении Правил осуществления выплат, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 17.12.2020 № 797 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012180028> (дата обращения: 25.03.2021).

- расширен перечень выплат медицинским и иным работникам, участвующим в оказании медицинской помощи по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции¹⁰³⁹;
- приостановлено течение ряда сроков, касающихся пребывания или проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации¹⁰⁴⁰.

3. Судебная практика, связанная с пандемией COVID-19

3.1. Практика Конституционного Суда РФ и Конституционных (уставных) судов субъектов РФ

447. 25 декабря 2020 года КС РФ принял Постановление¹⁰⁴¹, которым признал подпункт 3 пункта 5

¹⁰³⁹ Постановление Правительства РФ от 23.11.2020 № 1896 «О государственной социальной поддержке в 2020–2021 годах медицинских и иных работников, военнослужащих, проходящих военную службу по контракту и по призыву, сотрудников, имеющих специальные звания и проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих спасательных воинских формирований, сотрудников и работников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, а также работников Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, организаций, учреждений, воинских частей, органов управления, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, оказывающих медицинскую помощь (участвующих в оказании, обеспечивающих оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции (COVID-19), медицинских работников, контактирующих с пациентами с установленным диагнозом новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011240041> (дата обращения: 25.03.2021); Постановление Правительства РФ от 30.10.2020 № 1762 «О государственной социальной поддержке в 2020–2021 годах медицинских и иных работников медицинских и иных организаций (их структурных подразделений), оказывающих медицинскую помощь (участвующих в оказании, обеспечивающих оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции (COVID-19), медицинских работников, контактирующих с пациентами с установленным диагнозом новой коронавирусной инфекции (COVID-19), внесении изменений во Временные правила учёта информации в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010310004> (дата обращения: 25.03.2021); Постановление Правительства РФ от 26.12.2020 № 2276 «О дополнительной государственной социальной поддержке в январе 2021 работников, военнослужащих, сотрудников и иных лиц, имеющих право на получение специальных социальных выплат, установленных постановлениями Правительства Российской Федерации от 30.10.2020 № 1762 и от 23.11.2020 № 1896, и особенностях осуществления указанных специальных социальных выплат за январь 2021 г.». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012290033> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁴⁰ Указ Президента РФ от 18.04.2020 № 274 (ред. от 02.01.2021) «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_350638/ (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁴¹ Постановление КС РФ от 25.12.2020 № 49-П «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». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012290002> (дата обращения: 25.03.2021).

Постановления губернатора Московской области¹⁰⁴² не противоречащими Конституции РФ.

448. По мнению заявителя, оспариваемые положения, которыми устанавливалась обязанность по ограничению пребывания вне мест своего проживания, были приняты с превышением полномочий и несоразмерно ограничивали право на свободу передвижения.

449. КС РФ пришёл к выводу, что подобные ограничения представляют собой временную административно-правовую меру, которая используется для предупреждения возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, а также для снижения заболеваемости коронавирусной инфекцией.

450. Введение подобных мер до момента наделения губернатора такими полномочиями, согласно позиции КС РФ, являлось оперативным опережающим регулированием, которое позднее было легитимировано актами вышестоящего уровня.

451. Суд отметил, что оспариваемые положения были приняты во взаимосвязи с иными положениями конституционного и отраслевого регулирования, а их действие имело конституционно оправданную цель охраны здоровья населения в связи с распространением инфекции на территории субъектов РФ.

452. Обратив внимание на необходимость соблюдения баланса между защитой жизни и здоровья граждан и правами и свободами конкретного гражданина, КС РФ указал на соразмерность ограничений, которая проявилась в установлении исключений и отсутствии необходимости выбирать между соблюдением Постановления и присутствием на рабочем месте в связи с действием Указа Президента РФ № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней»¹⁰⁴³.

453. 5 ноября 2020 года Конституционный Суд Республики Коми принял Постановление¹⁰⁴⁴, которым пункт 11 Указа Главы Республики Коми¹⁰⁴⁵, устанавливающий запрет на проведение массовых мероприятий на территории региона, был признан соответствующим Конституции Республики Коми.

454. Группа депутатов обратилась с запросом о проверке конституционности положений Указа Главы Республики Коми в связи с их принятием вне компетенции соответствующего органа власти.

455. Конституционный Суд Республики Коми пришёл к выводу, что полномочие по введению режима повышенной готовности и установлению ограничительных мер в отношении граждан и организаций относится к дискреции Главы Республики Коми и находится в системной связи с

¹⁰⁴² Подпункт 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».

¹⁰⁴³ Указ Президента Российской Федерации от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003250021> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁴⁴ Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 05.11.2020 по делу о проверке конституционности пункта 11 Указа Главы Республики Коми от 15.03.2020 № 16 «О введении режима повышенной готовности» по запросу депутатов Государственного Совета Республики Коми И.А. Богданова, Е.В. Дьячковой и О.А. Михайлова. URL: http://ksrk.rkomi.ru/content/18196/2020.11.06_Постановление%20КС%20ПК%20от%2005.11.2020.pdf (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁴⁵ Указ Главы Республики Коми от 15.03.2020 №16 «О введении режима повышенной готовности» [в редакции от 30.09.2020 № 109]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/570933790?marker> (дата обращения: 25.03.2021).

предписаниями законодательства РФ.

456. Введение ограничительных мер имело конституционно значимую цель по защите населения и охране жизни и здоровья граждан в условиях распространения коронавирусной инфекции, что, по мнению Конституционного Суда Республики Коми, не может рассматриваться как нарушение Конституции Республики Коми.

3.2. Разъяснения Верховного Суда РФ

457. 17 февраля 2021 года Верховный Суд РФ принял Обзор № 3 по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19)¹⁰⁴⁶. В нём представлены следующие выводы:

- суд вправе отложить судебное разбирательство в случае, если свидетель, специалист или эксперт лишены возможности присутствовать в судебном заседании в связи с ограничительными мерами;
- невозможность совершения исполнительных действий в связи с принятием ограничительных мер может являться основанием для их отложения или приостановления исполнительного производства;
- работники организаций, оказывающих медицинскую помощь по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции, в том числе медицинские работники, которые при выполнении должностных обязанностей контактировали с пациентами с установленным диагнозом новой коронавирусной инфекции, наделены правом на получение социальных выплат;
- субарендаторы имеют право на отсрочку уплаты арендной платы на основании ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 1 апреля 2020 года № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»;
- арендатор вправе претендовать на предоставление ему отсрочки в соответствии с частью 1 статьи 19 Закона № 98-ФЗ после заключения соглашения об уменьшении размера арендной платы;
- на собственников и пользователей нежилых помещений в многоквартирном доме распространяется мораторий на начисление неустоек, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 года № 424 «Об особенностях предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»;
- не установлен обязательный досудебный порядок урегулирования споров о взыскании денежных средств, уплаченных по договору реализации туристского продукта, если поездка не состоялась в связи с распространением COVID-19;

¹⁰⁴⁶ Утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.02.2021. URL: <http://www.supcourt.ru/documents/all/29689/> (дата обращения: 25.03.2021).

- туроператор возвращает заказчику денежные средства при превышении двухмесячного срока временной нетрудоспособности, любая часть которого имела место с 24 июля 2020 года;
- право требовать расторжения договора о реализации туристского продукта и возврата денежных средств возникает у заказчика, достигшего 65-летнего возраста на момент предъявления такого требования;
- лицо вправе вернуть провозную плату, если приобретёт статус инвалида I или II группы¹⁰⁴⁷ до истечения 3 лет с даты отправления рейса либо до даты воздушной перевозки;
- перевозчик не уплачивает штрафные санкции при отказе от исполнения договора воздушной перевозки при угрозе возникновения и (или) возникновении отдельных чрезвычайных ситуаций, введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации;
- в размер неустойки, начисленной в связи с нарушением сроков передачи участнику долевого строительства объекта долевого строительства, не включается сумма, начисленная за период с 3 апреля 2020 года по 1 января 2021 года;
- физические лица обязаны уплачивать налоги в установленные сроки, если иное не установлено законом;
- не установлен обязательный досудебный порядок урегулирования споров при оспаривании отказа налоговых органов в предоставлении субсидии, а также бездействия налоговых органов в отношении заявлений о предоставлении субсидии МСП, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции;
- лицо, инфицированное COVID-19 или контактировавшее с таким лицом и обязанное в силу вынесенного в отношении него постановления или предписания соблюдать санитарно-эпидемиологические правила, может быть привлечено к уголовной ответственности по ст. 236 УК РФ в связи с нарушением установленных ограничений;
- судебное разбирательство по уголовным делам, требующим безотлагательного рассмотрения, может быть полностью проведено с использованием систем видео-конференц-связи (даже при наличии возражений сторон);
- ходатайство об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу может быть рассмотрено с использованием систем видео-конференц-связи;

¹⁰⁴⁷ На основании абзаца 2 пункта 10 Постановления Правительства РФ от 06.07.2020 № 991 (ред. от 31.08.2020) «Об утверждении Положения об особенностях исполнения договора воздушной перевозки пассажира, в том числе о праве перевозчика в одностороннем порядке изменить условия такого договора или отказаться от его исполнения, а также о порядке и сроках возврата уплаченной за воздушную перевозку провозной платы при угрозе возникновения и (или) возникновении отдельных чрезвычайных ситуаций, введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на её части». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007070053> (дата обращения: 25.03.2021).

- необходимость обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности участников судебного заседания не может являться основанием для проведения закрытого судебного заседания;
- отмена нормативного акта, содержащего обязательные правила поведения при введении режима повышенной готовности, или его отдельных положений может являться основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.6.1 КоАП РФ, либо отмены состоявшегося по делу об указанном правонарушении постановления о назначении административного наказания, если оно не было исполнено;
- иностранные граждане или лица без гражданства не могут быть привлечены к административной ответственности в связи с уклонением от исполнения административного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ в форме контролируемого самостоятельного выезда из РФ¹⁰⁴⁸ в период с 15 марта 2020 года по 15 июня 2021 года.

¹⁰⁴⁸ См. ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2020).

ТАБЛИЦА 1. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЖИМА РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ ВО ФРАНЦИИ, ГЕРМАНИИ, ИТАЛИИ, ИСПАНИИ

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
Основной закон	Конституция	Конституция	Конституция	Конституция
Используемый термин	<ul style="list-style-type: none"> Исключительные обстоятельства (статья 16) — серьёзная или непосредственная угроза «институтам республики, независимости нации, целостности её территории или выполнению её международных обязательств» и «надлежащему функционированию конституционных органов государственной власти»; Осадное положение (статья 36) — в случае неминуемой угрозы, 	Чрезвычайная конституция — чрезвычайное положение, объявленное в целях предотвращения неминуемой угрозы существованию или свободному демократическому порядку Федерации или земли	Состояние войны (статья 78) — без определения. Никакое другое чрезвычайное положение не регулируется Конституцией	Состояние тревоги, чрезвычайное положение, осадное положение — ситуации катастроф, кризисы в области здравоохранения, прекращение работы государственных служб (фактически такое объявление до настоящего момента было сделано лишь во время забастовки авиадиспетчеров) и нехватка предметов первой необходимости

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
	<p>наступившей в результате войны с иностранным государством или вооружённого восстания, подразумевает передачу общественного порядка и полицейских полномочий военным властям</p>			
<p>Компетентные органы власти</p>	<ul style="list-style-type: none"> Исключительные обстоятельства — Президент после консультации с премьер-министром, председателями Палат парламента и Конституционного совета перед принятием каждой меры; Осадное положение — Совет министров 	<p>Федеральное правительство / даёт инструкции правительствам земель</p>	<ul style="list-style-type: none"> Парламент / объявляет состояние войны и наделяет правительство необходимыми полномочиями. Президент Республики должен объявлять войну по согласованию с Парламентом; Правительство / действует за органы регионов, крупных городов, провинций и муниципалитетов, если последние не соблюдают международные правила и договоры или законодательство ЕС, или в случае серьёзной 	<p>Правительство (посредством постановления, согласованного с Советом министров)</p>

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
			<p>опасности для общественной безопасности, или когда такое действие необходимо, чтобы сохранить правовое или экономическое единство и в особенности чтобы гарантировать предоставление базового уровня льгот, связанных с гражданскими и социальными правами, независимо от географических границ местных органов власти (государство обладает исключительными законодательными полномочиями в области международных профилактических мероприятий); предписывает принятие временной меры (декрет-закон) в случае необходимости и срочности (такая мера теряет силу с самого</p>	



Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
			начала, если парламент не включает её в закон в течение 60 дней после её опубликования)	
Ограничение по времени	<ul style="list-style-type: none"> Исключительные обстоятельства — без ограничения по времени; Осадное положение — указывается в постановлении 	Не указано	Не указано	Максимум 15 дней с возможностью продления
Конституционность	Отсутствие основных конституционных положений (в отношении «чрезвычайного санитарного положения»)	Отсутствие основных конституционных положений (COVID-19 не представляет угрозы ни для свободного демократического порядка, ни для существования Федерации или земли, поэтому внутреннее чрезвычайное положение не может быть юридически объявлено в рамках статьи 91 Конституции Германии)	Отсутствие основных конституционных положений	Да, в соответствии со статьёй 116.2



Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
Законодательство, принятое до пандемии COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> Закон № 55-385 от 3 апреля 1955 г., изменён постановлением № 60-372 от 15 апреля 1960 г.; Закон № 2015-1501 от 20 ноября 2015 г. 	<ul style="list-style-type: none"> Федеральный Закон о защите от инфекций (ФЗЗИ); Закон о защите от стихийных бедствий — в 16 землях 	<ul style="list-style-type: none"> Закон № 833/1978 о создании Национальной службы здравоохранения; Закон № 106/1982 об утверждении и исполнении ММСП 2005 г.; Национальный план готовности и реагирования на пандемию гриппа (2006 г.); Кодекс гражданской защиты (Законодательное постановление № 1 от 2 января 2018 г.) 	<ul style="list-style-type: none"> Органический закон № 3/1986 о специальных мерах в области общественного здравоохранения от 14 апреля 1986 г.; Органический закон № 4/1981 о чрезвычайном положении, осаде, исключении от 1 июня 1981 г.; Общий Закон № 33/2011 об общественном здравоохранении от 4 октября 2011 г.; Закон № 17/2015 о Национальной системе гражданской защиты от 9 июля 2015 г.
Используемый термин	Чрезвычайное положение	<ul style="list-style-type: none"> Никаких терминов в ФЗЗИ не предусмотрено; Чрезвычайное положение — в 16 землях 	Чрезвычайное положение	Состояние тревоги, чрезвычайное положение и осадное положение
Определение	Чрезвычайное положение — неминуемая опасность, возникающая в результате	<ul style="list-style-type: none"> Определение в ФЗЗИ не используется; 	Чрезвычайное положение — чрезвычайные ситуации,	<ul style="list-style-type: none"> Состояние тревоги (ввиду дефицита товаров первой необходимости

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
	<p>серьёзных нарушений общественного порядка или когда события представляют собой национальное бедствие по своей природе и важности</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Чрезвычайное положение — наносящее ущерб событие, которое подвергает опасности или существенно ухудшает жизнь, здоровье или жизненно важные запасы множества людей, животных, природных ресурсов или значительных материальных ценностей до такой необычной степени, что эффективное противодействие возникающей угрозе общественной безопасности возможно только в том случае, если компетентные органы, службы, организации и развёрнутые силы работают вместе под единым общим руководством компетентного органа гражданской защиты 	<p>связанные с бедствиями природного происхождения или возникающие в результате деятельности человека, с которыми можно столкнуться посредством действий, которые могут быть реализованы отдельными органами и администрациями, компетентными при обычных обстоятельствах; чрезвычайные ситуации, связанные с природными или антропогенными бедствиями, которые по своей природе или продолжительности требуют скоординированного реагирования со стороны нескольких органов или администраций, поскольку они должны быть преодолены путём использования чрезвычайных средств,</p>	<p>на всей территории страны или в определённом регионе), правительство может издать необходимые указы или принять решение вмешаться в работу соответствующих служб или мобилизовать свой персонал для обеспечения функционирования пострадавших служб;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Чрезвычайное положение (введение которого может быть запрошено среди прочего на основании серьёзного изменения в предоставлении основных общественных услуг), правительство может перехватывать любые виды сообщений при условии, что это необходимо для выявления предполагаемого совершенных уголовных



Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
			<p>которые должны быть реализованы в течение заранее определённого периода времени, регулируемого регионами и автономными провинциями;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Чрезвычайные ситуации национального значения, связанные с бедствиями природного происхождения или антропогенными бедствиями, в отношении которых в силу их интенсивности или продолжительности немедленно должны быть предприняты меры реагирования в соответствии с чрезвычайными средствами и полномочиями, которые должны использоваться в течение ограниченных и заранее определённых периодов времени 	<p>преступлений или для поддержания общественного порядка;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Осадное положение, правительство, определяющее военную и оборонную политику, принимает на себя все исключительные функции



Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
Особые критерии чрезвычайного положения	Неминуемая опасность может быть определена в результате серьёзных нарушений общественного порядка; события, которые по своей природе и значимости представляют собой общественное бедствие	<ul style="list-style-type: none"> • Эпидемиологическая ситуация государственного значения, определяемая федеральным парламентом; • Событие, наносящее ущерб; • Распространение угрожающих жизни инфекционных заболеваний 	Неминуемая опасность для населения	<ul style="list-style-type: none"> • Катастрофы, бедствия или иные катаклизмы (землетрясения, наводнения, пожары, крупные аварии и т. д.); • Кризисы в области здравоохранения (эпидемии, ситуации серьёзного загрязнения); • Прекращение предоставления государственных услуг, необходимых для общества, или возникновение ситуации нехватки основных товаров
Срок действия	12 дней, если не продлевается или изменяется законом	Не указано	12 месяцев с возможностью продления до 12 месяцев	15 дней с возможностью продления
Продление полномочий	Да, исполнительной властью	<ul style="list-style-type: none"> • Федеральное министерство здравоохранения действует в рамках эпидемиологической ситуации национального значения; 	Да, исполнительной властью (в рамках чрезвычайной ситуации национального значения)	Да, органами здравоохранения: органы здравоохранения различных государственных уровней могут в пределах своих полномочий принимать меры, предусмотренные

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
		<ul style="list-style-type: none"> Федеральный парламент объявляет эпидемию национального значения / определяет условия, при которых эпидемиологическая ситуация считается преодоленной 		<p>настоящим законом, когда это требуется по срочным или необходимым причинам, связанным со здоровьем (Органический закон № 3/1986 о специальных мерах в области общественного здравоохранения от 14 апреля)</p>
<p>Компетентные органы власти</p>	<ul style="list-style-type: none"> Местный представитель государства в ведомствах / ограничение свободы передвижения в определённое время и в определённом месте; Министр внутренних дел / домашний арест любого лица, представляющего угрозу общественному порядку и общественной безопасности; Совет министров / роспуск любой группы или ассоциации, представляющих угрозу, и закрытие мест 	<ul style="list-style-type: none"> Федеральный парламент / объявление эпидемии национального значения / определение условий для того, чтобы эпидемиологическая ситуация считалась преодоленной; Федеральное министерство здравоохранения / обеспечение поставок медицинских товаров 	<ul style="list-style-type: none"> Правительство / управление чрезвычайным положением; Совет министров / объявление чрезвычайного положения / назначение Чрезвычайного комиссара; Министерство здравоохранения / издание декретов по вопросам здравоохранения в рамках чрезвычайных ситуаций национального значения; 	<ul style="list-style-type: none"> Органы здравоохранения (Министерство здравоохранения) / наложение личных обязательств на вышедших на пенсию и проходящих подготовку медицинских работников; реквизиция товаров; введение обязанности населения сотрудничать с полицией и т. д. Региональные законы о здравоохранении и чрезвычайных ситуациях также содержат аналогичные положения;

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
	<p>проведения публичных собраний;</p> <ul style="list-style-type: none"> Министр внутренних дел или представитель в департаментах / закрытие театров или баров по приказу 		<ul style="list-style-type: none"> Чрезвычайный комиссар / осуществление и координация мер, необходимых для сдерживания и борьбы с COVID-19; Региональные, местные органы власти / имплементация нормативных положений; Префект / осуществление и координация мер на уровне провинций 	<ul style="list-style-type: none"> Государственные и региональные органы власти / чрезвычайные полномочия по борьбе с пандемиями; Правительство / компетентный орган (все гражданские органы власти, сотрудники полиции автономных и местных советов, а также другие государственные служащие и работники находятся в прямом подчинении испанского правительства)
Установленный порядок принятия чрезвычайных мер	Декретом, принятым Советом министров	Решением федерального парламента	Декретом, принятым Советом министров (исполнительный орган)	Постановлением Правительства, согласованным с Советом министров
Законодательство, принятое в связи с COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> Декрет № 2020-260 от 16 марта 2020 г. с изменениями, внесёнными Декретом № 2020-279 от 19 марта 2020 г. (объявление о локдауне); 	<ul style="list-style-type: none"> Закон, регулирующий особые полномочия и порядок действий в контексте эпидемиологической ситуации национального или общенационального масштаба и 	<ul style="list-style-type: none"> Декрет-закон № 6 от 23 февраля 2020 г. заменён Законом № 13 от 5 марта 2020 г.; Декрет № 371 от 5 февраля 2020 г.; 	<ul style="list-style-type: none"> Королевский декрет № 463/2020 от 14 марта 2020 г. (продлён Королевским декретом № 492/2020 от 24 апреля 2020 г.); Королевский декрет-закон № 21/2020 от 9

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
	<ul style="list-style-type: none"> Закон № 2020-290 от 23 марта 2020 г. (санитарное чрезвычайное положение) 	<p>определяющий обязанности в соответствии с Законом о защите от инфекций — Северный Рейн-Вестфалия;</p> <ul style="list-style-type: none"> Положение о защите от новых случаев инфицирования коронавирусом SARS-CoV-2; Правила, касающиеся путешествий во время COVID-19; Положение об уходе за детьми; Федеральный закон о защите от инфекций (с поправками) 	<ul style="list-style-type: none"> Декрет № 640 от 27 февраля 2020 г.; Декрет-закон № 18 от 17 марта 2020 г. («Cura Italia»); Декрет-закон № 23 от 8 апреля 2020 г. («Liquidità»); Декрет-закон № 34 от 19 мая 2020 г. («Rilancio») 	<p>июня 2020 г. о срочных мерах профилактики, сдерживания и координации для борьбы с кризисом здравоохранения, вызванным COVID-19</p>
Используемый термин	Чрезвычайное положение в области здравоохранения	Эпидемиологическая ситуация национального значения	Чрезвычайное положение	Состояние тревоги — с целью преодоления чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, вызванной COVID-19



Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
Компетентные органы власти	<ul style="list-style-type: none"> • Премьер-министр / ограничивает свободу передвижения, принимает меры по изоляции, карантину, закрытию предприятий и/или мест массового скопления людей, реквизиции товаров/услуг, контролю за ценами; • Министр здравоохранения / организует государственную службу здравоохранения 	<ul style="list-style-type: none"> • Правительство земли / представляет государственному парламенту доклад о принятых мерах, включая обнародованные указы и постановления, вместе с оценкой ситуации; • Государственный парламент земли / объявляет эпидемиологическую ситуацию; • Министерство здравоохранения земли / конфискует и распоряжается медицинским или санитарным оборудованием, используемым для ухода за больными; • Местные органы власти / обеспечивают соблюдение нормативных актов; • Федеральное правительство / 	<ul style="list-style-type: none"> • Совет министров / принимает постановление об осуществлении мер; • Итальянский Национальный институт здравоохранения / следит за развитием ситуации с COVID-19; • Государственное министерство здравоохранения / осуществляет надзор за службой общественного здравоохранения, принимает ограничительные меры по охране здоровья населения; • Чрезвычайный комиссар / координирует и осуществляет национальные меры на всей территории; • Региональные, местные органы власти / применяют нормативные положения 	<p>Центральное правительство / объявляет состояние тревоги</p>

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
		самостоятельно регулирует импорт средств защиты		
Оговорка о прекращении действия мер	Указана в законодательстве	Прекращение действия через 2 месяца	Не указана	Не указана
Режим принятия решения	Централизация	Децентрализация	Централизация	Централизация



ТАБЛИЦА 2. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЖИМА РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ В ШВЕЦИИ, ВЕЛИКОБРИТАНИИ, США, КИТАЕ, РОССИИ

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
Основной закон	Конституционные законы	Отсутствие письменной Конституции	Конституция	Конституция	Конституция
Используемый термин	Конституционная готовность — гражданский кризис в мирное время должен разрешаться в соответствии с обычной законодательной процедурой	Правового значения «чрезвычайной ситуации» нет, но в некоторых законах могут осуществляться определённые полномочия, если это «срочно»	Не указан	Чрезвычайное положение — определение уточняется	Чрезвычайное положение — попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации; чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, стихийных бедствий, катастроф, стихийных и иных бедствий

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
Компетентные органы власти	<ul style="list-style-type: none"> Риксдаг или правительство / принятие обычных законодательных актов во время гражданских кризисов; Органы государственной власти на государственном, региональном и муниципальном уровнях / сотрудничество во время кризиса 	<p>Британский парламент (для мер в масштабах Великобритании и для мер, применяемых к Англии). Парламент Шотландии (для Шотландии), Ассамблея Северной Ирландии (для Северной Ирландии) и Сенедд Симуру (для Уэльса).</p> <p>Государственные ведомства и министры также обладают индивидуальными полномочиями в пределах их обычных сфер компетенции</p>	<ul style="list-style-type: none"> Президент / чрезвычайные полномочия исполнительной власти (включая чрезвычайные полномочия президента); Штаты / «полицейские полномочия» — обеспечение соблюдения мер общественного здравоохранения, таких как изоляция, карантин, а также реализация законов с целью снижения темпов распространения инфекционного заболевания, такого как COVID-19, во время пандемии; Местные органы власти / объявляют 	<ul style="list-style-type: none"> Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей / принимает решение о введении чрезвычайного положения; Президент и Государственный совет / принимают решение о введении и объявляют чрезвычайное положение 	<p>Президент или Правительство Российской Федерации с немедленным уведомлением Совета Федерации и Государственной Думы</p>

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
			чрезвычайные ситуации на местах		
Срок действия	Не указан	Все чрезвычайные полномочия имеют срок, по истечении которого они автоматически истекают, от 1 месяца до 2 лет. Эти временные рамки, как правило, могут быть расширены	Не указан	Не указан	30 дней, на некоторых территориях — 60 дней
Конституционность	Отсутствие существенных конституционных положений	Отсутствие письменной Конституции и, соответственно, отсутствие определённой проверки на «конституционность». Однако законность многих положений была проверена в суде, и в большинстве случаев эти меры были признаны законными	Отсутствие существенных конституционных положений	Отсутствие существенных конституционных положений	Статья 56 Конституции Российской Федерации
Законодательство, принятое до пандемии COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> Шведский Закон об инфекционных заболеваниях (2004:168); Закон о мерах муниципалитетов и 	<ul style="list-style-type: none"> Закон о гражданских чрезвычайных ситуациях 2004 г.: применяется на всей территории Великобритании и 	<ul style="list-style-type: none"> Национальный Закон о чрезвычайных ситуациях; Закон о государственной 	<ul style="list-style-type: none"> Закон о чрезвычайном реагировании 2007 г.; Закон о профилактике 	<ul style="list-style-type: none"> Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
	<p>окружных советов до и во время чрезвычайных ситуаций в мирное время и в периоды высокой готовности (2006:544)</p>	<p>предназначен для использования в чрезвычайных ситуациях;</p> <ul style="list-style-type: none"> Закон об общественном здравоохранении (борьба с болезнями) 1984 г.: применяется только к Англии / Уэльсу. <p>Следует отметить, что Закон о гражданских чрезвычайных ситуациях не использовался в качестве основы для реагирования на пандемию COVID-19. Парламент Великобритании принял Закон о коронавирусе 2020 г. на основе Закона 1984 г. об общественном здравоохранении (борьба с заболеваниями)</p>	<p>службе здравоохранения;</p> <ul style="list-style-type: none"> Закон Роберта Т. Стаффорда об оказании помощи при стихийных бедствиях и чрезвычайной помощи (закон Стаффорда); Закон об оборонном производстве 	<p>и лечении инфекционных заболеваний 2013 г.;</p> <ul style="list-style-type: none"> Положение о реагировании на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения 2011 г. (административное положение Государственного совета); Национальный план реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения 2006 г. (нормативный документ Государственного совета); Местный уровень: план реагирования на чрезвычайные ситуации в области 	<p>ситуаций природного и техногенного характера»;</p> <ul style="list-style-type: none"> Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
				общественного здравоохранения на уровне провинций, префектур и округов (нормативные документы местных органов власти)	
Используемый термин	<ul style="list-style-type: none"> • Угроза для общественного здравоохранения; • Готовность к чрезвычайным ситуациям 	Чрезвычайные ситуации	<ul style="list-style-type: none"> • Чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения; • Стихийное бедствие, чрезвычайная ситуация, чрезвычайное стихийное бедствие (например, в Нью-Йорке) 	<ul style="list-style-type: none"> • Чрезвычайные происшествия; • Чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения 	<ul style="list-style-type: none"> • Чрезвычайная ситуация; • Режим работы органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; • Режим повышенной готовности; • Ограничительные меры (карантин)



Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
Определение	<ul style="list-style-type: none"> Угроза для общественного здравоохранения — заболевание, опасное для общественного здоровья и общества; Готовность к чрезвычайным ситуациям — серьёзное нарушение или неминуемый риск серьёзного нарушения важных социальных функций, требующие срочных действий со стороны муниципалитета или региона 	<p>Событие или ситуация, которые угрожают нанести серьёзный ущерб благосостоянию человека в каком-либо месте в Великобритании, событие или ситуация, которые угрожают нанести серьёзный ущерб окружающей среде в каком-либо месте в Великобритании, война или терроризм, которые угрожают нанести серьёзный ущерб безопасности Великобритании</p>	<ul style="list-style-type: none"> Чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения — болезнь или расстройство, которые представляют собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения; Стихийное бедствие, чрезвычайная ситуация, чрезвычайное стихийное бедствие — чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения, включая значительные вспышки инфекционных заболеваний или 	<ul style="list-style-type: none"> Чрезвычайные происшествия — стихийные бедствия, непредвиденные бедствия, инциденты в области общественного здравоохранения или инциденты в области социальной безопасности, которые произошли случайно, причинили или могут нанести серьёзный социальный ущерб и требуют принятия чрезвычайных мер реагирования; Чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения — внезапная вспышка 	<ul style="list-style-type: none"> Чрезвычайная ситуация — ситуация на определённой территории в результате аварии, стихийного бедствия, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которое может вызвать или повлекло человеческие жертвы, ущерб здоровью человека или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизни людей; Режим работы органов управления

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
			<p>нападения биотеррористов</p>	<p>серьёзного инфекционного заболевания, колониального заболевания неизвестного происхождения, значительного пищевого или профессионального отравления, которые вызвали или могут вызвать серьёзные последствия для здоровья населения в целом и другие инциденты, которые серьёзно влияют на здоровье населения</p>	<p>и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций — в зависимости от обстановки, порядка организации деятельности органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и основных мероприятий, осуществляемых указанными органами и силами в суточном режиме работы с введением режима повышенной готовности;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Режим повышенной готовности — связан



Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
					<p>с угрозой чрезвычайной ситуации и может быть введён в зависимости от обстановки, прогнозирования угрозы чрезвычайной ситуации и возникновения чрезвычайной ситуации;</p> <ul style="list-style-type: none"> Ограничительные меры (карантин) — ограничительные меры (карантин), включающие административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим



Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
					хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных
Особые критерии чрезвычайного положения	Опасность для общественного здоровья и общества, причиняющая серьёзные последствия	Серьёзный ущерб благосостоянию человека	Заболевание вызывает чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения	Фактический или потенциальный серьёзный социальный ущерб и необходимость принятия мер экстренного реагирования	Распространение заболевания, представляющего опасность
Продолжительность периода	Не указана	Разные полномочия имеют разную продолжительность, варьирующуюся от 30 дней до 2 лет до истечения срока их действия	Не указана	Не указана	Не указана

<p>Расширение полномочий</p>	<p>Да, временные положения Закона «Об инфекционных заболеваниях», касающиеся компетенции правительства принимать положения в области борьбы с болезнями, действовали в период с 18 апреля по 30 июня 2020 г.</p>	<p>Нет:</p> <ul style="list-style-type: none"> отсутствие общих полномочий объявлять чрезвычайное положение и какого-либо требования для такого объявления до осуществления чрезвычайных полномочий; существует незначительное дополнительное полномочие, которое используется в случаях «срочности». Критерии заключаются в том, что существует «срочная необходимость», но «недостаточно времени» для выполнения обычной процедуры. Это ограниченное полномочие означает, что министр может делать что-то по 	<p>Да:</p> <ul style="list-style-type: none"> Президент / расширенные полномочия — 123 статутных полномочия, которые вступают в силу и доступны Президенту при объявлении чрезвычайного положения в стране; Министр здравоохранения и социальных служб / санкционирует использование неутверждённого лекарственного средства, устройства или биологического продукта или неутверждённое использование одобренного лекарственного средства, устройства или 	<p>Да, небольшие ограничения в отношении полномочий правительства</p>	<p>Да, правительство Российской Федерации; высшие должностные лица субъектов Российской Федерации / принимают все необходимые меры</p>
-------------------------------------	--	--	---	---	--



Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>письменному указанию, а не по установленным правилам.</p> <p>«Указание» будет иметь силу закона для этой цели, однако оно не подпадает под установленную иерархию норм;</p> <ul style="list-style-type: none"> Парламент может вносить поправки в чрезвычайные положения — это очень необычно, так как в обычной практике парламент только принимает чрезвычайные положения или отклоняет подзаконные акты, он никогда не вносит в них изменения 	биологического продукта		
Компетентные органы власти	<ul style="list-style-type: none"> Все компетентные органы на всех 	<ul style="list-style-type: none"> Министр (либо по всей Великобритании, либо по Уэльсу, 	<ul style="list-style-type: none"> Президент / объявляет чрезвычайное 	<ul style="list-style-type: none"> Постоянный комитет Всекитайского Собрания народных 	<ul style="list-style-type: none"> Президент / определяет в соответствии со статьёй 80

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
	<p>государственных уровнях;</p> <ul style="list-style-type: none"> Агентство общественного здравоохранения и Национальный совет здравоохранения и социального обеспечения / координирование 	<p>Шотландии и Северной Ирландии) может уточнять в приказе, является ли конкретная ситуация чрезвычайной или нет;</p> <ul style="list-style-type: none"> Приказ со стороны Совета (то есть от имени Короны) или старшего министра Короны. Под старшим министром понимается премьер-министр, канцлер казначейства или государственный секретарь — в сущности, самые высокопоставленные члены исполнительной власти Великобритании / самое важное полномочие — это полномочие принимать 	<p>положение в стране;</p> <ul style="list-style-type: none"> Министр здравоохранения и социальных служб / объявляет чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения; Губернатор штата / ходатайствует перед Президентом об объявлении крупной катастрофы или чрезвычайной ситуации для этого штата; Федеральное правительство / направляет частные компании с целью удовлетворения их потребностей в поставках и 	<p>представителей или Государственного совета / принимает решение о введении чрезвычайного положения в соответствии с Конституцией и другими соответствующими законами. Государственный совет имеет право единолично принимать решение о введении чрезвычайного положения и объявлять его в отдельных частях провинциальных областей;</p> <ul style="list-style-type: none"> Государственный совет и правительства провинций / 	<p>Конституции Российской Федерации и федеральными законами основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;</p> <ul style="list-style-type: none"> Правительство / принимает решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации или на её части в случае возникновения и/или угрозы возникновения чрезвычайной

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>чрезвычайные постановления, которые могут быть приняты только старшим министром Короны, если это невозможно сделать в порядке издания приказа Советом без серьёзной задержки</p>	<p>ресурсах для национальной обороны</p>	<p>создают <i>ad hoc</i> штаб для решения чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения как на национальном, так и на провинциальном уровнях;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Департамент здравоохранения при Государственном совете / ведёт перечень «особо серьёзных» чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения 	<p>ситуации федерального или межрегионального характера;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Органы государственной власти субъектов Российской Федерации / принимают решения об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к региональным или межмуниципальным чрезвычайным ситуациям и вводят режим повышенной готовности или чрезвычайного положения для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации



Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
					чрезвычайных ситуаций
Установленный порядок принятия чрезвычайных мер	Анализ рисков, планирование, сбор данных и отчётность, обеспечение готовности, сотрудничество, координация и т. д.	Уточнение того, подходит ли определённое событие под определение чрезвычайной ситуации	<ul style="list-style-type: none"> Федеральная процедура: в соответствии с национальным законом о чрезвычайных ситуациях Президент уполномочен объявлять чрезвычайное положение. Президент обязан передать декларацию Конгрессу и опубликовать её в Федеральном реестре. Президент должен указать положения закона, в соответствии с которыми Президент или другие должностные лица 	Предупреждение и обеспечение готовности, наблюдение и предотвращение, операции по реагированию и спасательные работы, а также восстановление и реконструкция после чрезвычайных ситуаций	<p>Следует критериям:</p> <ul style="list-style-type: none"> количество погибших и/или раненых; сумма экологического ущерба и материальных потерь (сумма материального ущерба) <p>В соответствии с Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции для предотвращения распространения COVID-2019» высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации</p>

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
			<p>будут действовать, чтобы обеспечить законные чрезвычайные полномочия;</p> <ul style="list-style-type: none"> Региональная процедура: варьируется от штата к штату 		<p>(руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) поручено принять меры по введению режима повышенной готовности</p>
Законодательство, принятое в связи с COVID-19	Не принято	<p>Новое первичное законодательство:</p> <ul style="list-style-type: none"> Закон о коронавирусе 2020 г. Применяется на всей территории Великобритании — Англии / Уэльса / Шотландии / Северной Ирландии; Закон о коронавирусе (Шотландия) 2020 г.; Закон о коронавирусе (Шотландия) (№ 2) 2020 г. Внесены важные структурные 	<ul style="list-style-type: none"> Нет федерального законодательства, касающегося чрезвычайных ситуаций или чрезвычайных полномочий; Объявления чрезвычайного положения варьируются от штата к штату 	Не принято	<ul style="list-style-type: none"> Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; Постановление Правительства РФ от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменений в перечень

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>изменения в полномочия и обязанности правительства: временная регистрация врачей, упрощение порядка регистрации рождения и смерти;</p> <ul style="list-style-type: none"> Закон о корпоративной несостоятельности и управлении 2020 г. (июнь 2020 г.). В обычном праве были изменены правила несостоятельности, в чрезвычайном праве были смягчены некоторые правила корпоративного управления. <p>Новые подзаконные акты:</p> <ul style="list-style-type: none"> приняты в соответствии с Законом об общественном 			<p>заболеваний, представляющих опасность для окружающих»;</p> <ul style="list-style-type: none"> Постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 285 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации»; Распоряжение Президента РФ от 15 марта 2020 г. № 73-рп «О рабочей группе Государственного совета Российской



Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>здравоохранении (борьба с заболеваниями) 1984 г.;</p> <ul style="list-style-type: none"> • приняты правила о защите здоровья (коронавирус, ограничения) (Англия) 2020 г.; • приняты другие правила относительно ношения масок, запрета внутренних и международных поездок. <p>Было принято более 200 новых актов вторичного законодательства со словом «коронавирус» в названии.</p> <p>Нормативные акты в Англии и Уэльсе были приняты в соответствии с Законом 1984 г. об общественном здравоохранении (борьба с</p>			<p>Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV»</p>



Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		заболеваниями). Шотландские нормативные положения были разработаны в соответствии с Законом о коронавирусе 2020 г. Североирландские правила были приняты в соответствии с Законом об общественном здравоохранении (Северная Ирландия) 1967 г. (как было указано выше, конкретные полномочия по разработке правил в соответствии с Законом 1967 г. были указаны в Законе о коронавирусе 2020 г.)			
Используемый термин	Не принят	Чрезвычайная ситуация — нет определения	Бедствие, чрезвычайная ситуация, чрезвычайное бедствие (например, в Нью-Йорке)	Не принят	Не принят
Компетентные органы власти	Не установлены	<ul style="list-style-type: none"> Право правительства принимать постановления в 	<ul style="list-style-type: none"> Министр здравоохранения и социальных служб 	Не установлены	<ul style="list-style-type: none"> Правительство / введение режима повышенной

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>области общественного здравоохранения;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Право мирового судьи издавать приказ в отношении отдельного лица 	<p>/ предупреждение чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Президент / объявление чрезвычайного положения; • Органы местного самоуправления / объявление чрезвычайной ситуации (чрезвычайного бедствия) 		<p>готовности и чрезвычайных ситуаций / осуществление полномочий в качестве координирующего органа единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций / право устанавливать правила поведения, обязательные для граждан и организаций при введении режима чрезвычайной ситуации или повышенной готовности / право на осуществление полномочий координирующего органа единой государственной системы</p>



Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
					<p>предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Органы государственной власти субъектов Российской Федерации / право устанавливать правила поведения, обязательные для граждан и организаций в случае введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации
Оговорка прекращения действия мер	о Не принята	2 года после принятия закона, наделяющего парламент полномочиями отменить действие правил ранее, чем через 2 года. Подзаконные акты истекают в среднем намного раньше, чем через 2 года, но с	Варьируется между штатами	Не принята	Варьируется между субъектами



Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		возможностью того, что правительство может продлить этот срок			
Режим принятия решения	Децентрализация	Децентрализация	Децентрализация	Централизация	Децентрализация



ТАБЛИЦА 3. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА МЕР, ПРИНЯТЫХ В БОРЬБЕ С ПАНДЕМИЕЙ COVID-19 ВО ФРАНЦИИ, ГЕРМАНИИ, ИТАЛИИ, ИСПАНИИ

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
Общие меры				
Определение термина «мера»	Не указано	Любое юридически значимое действие или бездействие, вменяемое землям или Федерации, независимо от его правовой формы	Немедленное действие, необходимое для смягчения непредвиденной ситуации или внезапного происшествия серьёзного и неотложного характера	Не указано
Транспорт	<ul style="list-style-type: none"> • Запрещено судам, перевозящим более 100 пассажиров, останавливаться или находиться в территориальном море в соответствии со статьёй 4 Декрета № 2020-293 от 23 марта 2020 г. (отменён Декретом № 2020-545 от 11 мая 2020 г.); • Запрещены перевозки людей коммерческими рейсами между материковой частью и 	<p>Приказ федерального Министра внутренних дел, строительства и коммунального хозяйства:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ограничения на въезд на шенгенских внешних границах Германии; • временный пограничный контроль осуществляется полицией; • путешественникам без уважительной причины для въезда в Германию 	<p>Декрет-закон № 6 от 23 февраля 2020 г.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • приостановление грузовых и пассажирских перевозок наземным, железнодорожным, внутренним водным и общественным транспортом, в том числе нерегулярным, за исключением перевозок товаров первой необходимости и скоропортящихся товаров и с учётом каких- 	<ul style="list-style-type: none"> • Королевский декрет № 463/2020 от 14 марта 2020 г. (действие продлено Королевским декретом № 492/2020 от 24 апреля 2020 г.); • Королевский декрет-закон № 21/2020 от 9 июня 2020 г. о неотложных мерах профилактики, сдерживания и координации по борьбе с кризисом

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
	<p>заморскими территориями, а также между заморскими территориями, за исключением случаев чрезвычайных ситуаций и наличия серьёзных обоснований, связанных с семейными вопросами или профессиональными обязанностями в соответствии со статьёй 5 Декрета № 2020-293 от 23 марта 2020 г. (отменён Декретом № 2020-617 от 22 мая 2020 г.);</p> <ul style="list-style-type: none"> Дезинфекция общественного транспорта в соответствии со статьёй 6 Декрета № 2020-293 от 23 марта 2020 г. (отменён Декретом № 2020-545 от 11 мая 2020 г.) 	<p>было отказано во въезде на внутренних границах, в аэропортах и морских портах</p>	<p>либо исключений, предусмотренных территориально компетентными префектами;</p> <ul style="list-style-type: none"> приостановление межрегиональных автомобильных, железнодорожных, воздушных и морских перевозок, за исключением целей, касающихся фактических потребностей и единственной цели обеспечения оказания минимальных основных услуг 	<p>здравоохранения, вызванным COVID-19;</p> <ul style="list-style-type: none"> Приказ № РСМ/205/2020 от 10 марта 2020 г.: <ul style="list-style-type: none"> государственные автомобильные, железнодорожные, воздушные и морские пассажирские перевозки общего пользования сократили свои объёмы; приостановление международного воздушного сообщения
Здравоохранение	<ul style="list-style-type: none"> Реквизиция запасов масок для защиты органов дыхания и антисептических спреев в соответствии со статьёй 	<ul style="list-style-type: none"> Конфискация и распоряжение медицинским, сестринским или санитарным 	<p>Декрет-закон № 18 от 17 марта 2020 г. («Cura Italia»): правительство приняло конкретные меры по расширению производства и</p>	<p>Королевский декрет № 463/2020 от 14 марта 2020 г. (действие продлено Королевским декретом</p>

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
	<p>1 Декрета № 2020-247 от 13 марта 2020 г., а затем статьёй 12 Декрета № 2020-293 от 23 марта 2020 г. (отменена Декретом № 2020-545 от 11 мая 2020 г.);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Реквизиция любой структуры здравоохранения и любой службы или любого специалиста, необходимых для функционирования системы здравоохранения в соответствии со статьёй 12-1 Декрета № 2020-293 от 23 марта 2020 г. (отменён Декретом № 2020-545 от 11 мая 2020 г.); • Реквизиция любых самолётов и специалистов, необходимых для их функционирования системы здравоохранения, для 	<p>оборудованием Государственным Министерством здравоохранения;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Регулирование импорта защитных средств федеральным правительством 	<p>поставок медицинских товаров и средств индивидуальной защиты, повысив уровень финансирования стандартных национальных потребностей в области здравоохранения</p>	<p>№ 492/2020 от 24 апреля 2020 г.).</p> <p>Министр здравоохранения может:</p> <ul style="list-style-type: none"> • издавать приказы, необходимые для обеспечения снабжения рынка и функционирования служб производственных центров, пострадавших от дефицита продукции, необходимой для охраны здоровья населения; • вмешиваться в деятельность и временно занимать промышленные предприятия, фабрики, мастерские, холдинги или любого рода помещения, включая частные медицинские центры, службы и учреждения, а также те, которые работают в фармацевтическом секторе;

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
	<p>обеспечения транзита санитарного оборудования и средств защиты в соответствии со статьёй 12-1 Декрета № 2020-293 от 23 марта 2020 г. (отменён Декретом № 2020-545 от 11 мая 2020 г.);</p> <ul style="list-style-type: none"> Создание информационной системы сбора персональных данных, их обработки и обмена ими, при необходимости без согласия физических лиц, для борьбы с распространением коронавируса (статья 11 Закона о введении санитарного чрезвычайного положения от 11 мая 2020 г. и Декрет № 2020-551 от 12 мая 2020 г.) 			<ul style="list-style-type: none"> временно реквизируют все виды товаров и вводят требование об обязательном оказании персональных услуг в тех случаях, когда это необходимо для адекватной защиты здоровья населения в условиях настоящего кризиса здравоохранения
Образование / удалённая работа	<ul style="list-style-type: none"> Закрытие детских садов, школ и вузов в соответствии со статьёй 4 	<ul style="list-style-type: none"> Школы и другие учебные заведения были закрыты 	<p>Очные образовательные мероприятия, а также образовательные поездки, у обучающихся по программе</p>	<ul style="list-style-type: none"> Прекращение учебной деятельности в классе;

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
	<p>Приказа министерства от 14 марта 2020 г.;</p> <ul style="list-style-type: none"> Удалённая работа — на усмотрение работодателя 	<p>во всех землях с 13 марта 2020 г.;</p> <ul style="list-style-type: none"> Дистанционная образовательная деятельность 	<p>дошкольного образования, в школах всех уровней, в университетах (за исключением аспирантуры, связанной с медицинскими профессиями) были приостановлены на всей территории страны до конца учебного года (Постановление Совета министров о дистанционном обучении от 4 марта 2020 г.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Дистанционная образовательная деятельность
Компетентные органы власти	<ul style="list-style-type: none"> Представитель региона в ведомствах / ограничение свободы передвижения в определённое время и в определённом месте; Премьер-министр / закрытие внешних границ, общественных мест, таких как театры или бары 	<p>Федеральный министр внутренних дел, строительства и коммунального хозяйства</p>	<ul style="list-style-type: none"> Министерство здравоохранения; Министерство транспорта и инфраструктуры; Министерство просвещения, университетов и научных исследований; Министерство труда и социальной политики; Министерство внутренних дел 	<ul style="list-style-type: none"> Правительство; Министр обороны; Министр внутренних дел; Министр транспорта, мобильности и городского развития; Министр здравоохранения
Уровень правительства	Государство (исполнитель)	Федеральный, региональный	Государство (исполнитель)	Государство (исполнитель)

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
Оговорка об окончании действия мер	Возможна пролонгация на 2 месяца или одновременно с чрезвычайным положением в области здравоохранения (Кодекс общественного здравоохранения)	Указана	Указана с возможностью пролонгации (каждая принятая мера предусматривает оговорку об окончании действия, которое может быть продлено в рамках чрезвычайного положения)	Указана с возможностью пролонгации
Ограничительные меры в отношении производственного сектора				
Нормативная база	Закон № 2020-290 передал правительству полномочие принимать постановления со всеми необходимыми мерами	На немецкий производственный сектор не распространялись общие правила по борьбе с пандемией	Декрет председателя Совета министров от 22 марта 2020 г.	Королевский декрет № 463/2020 от 14 марта 2020 г. (действие продлено Королевским декретом № 492/2020 от 24 апреля 2020 г.)
Сфера применения	<ul style="list-style-type: none"> В производственном секторе поддерживается нормальная деловая активность; Закрытие производственной деятельности, в которой нет абсолютной необходимости 	<ul style="list-style-type: none"> В производственном секторе поддерживается нормальная деловая активность; Закрытие производственной деятельности, которая не является критически важной 	<ul style="list-style-type: none"> В производственном секторе поддерживается нормальная деловая активность; Закрытие производственной деятельности, которая не является критически важной 	<ul style="list-style-type: none"> Закрытие для общественности всех торговых помещений и учреждений, за исключением предприятий розничной торговли продуктами питания, напитками, товарами первой необходимости, фармацевтических и медицинских учреждений,

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
				<p>ветеринарных центров или клиник, центров оптики, продавцов ортопедических товаров, гигиенических средств, прессы и канцелярской продукции, автомобильного топлива, табачных изделий, информационных и телекоммуникационных материалов, кормов для домашних животных, электронной торговли, телефонных или почтовых продаж, химчисток, прачечных и профессиональных домашних парикмахерских;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Разрешается временное вмешательство в деятельность и занятие промышленных предприятий, фабрик, объектов или любого рода помещений, включая частные медицинские центры,



Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
				службы и учреждения, а также тех, которые относятся к фармацевтическому сектору
Компетентные органы власти	Правительство (Премьер-министр)	Федеральные и региональные органы власти	Совет министров	Правительство
Уровень правительства	Государство (исполнительная ветвь)	Федеральный, региональный	Государство (исполнительная ветвь)	Центральное правительство
Оговорка об окончании действия мер	Не указана	Не указана	Указана с возможностью пролонгации (каждая принятая мера предусматривает оговорку об окончании действия, которое может быть продлено в рамках чрезвычайного положения)	Указана с возможностью пролонгации
Ответственность за несоблюдение требований	Не указана	Не указана	Не указана	Указана, в соответствии с Органическим законом № 4/1981 от 1 июня 1981 г.
Наиболее пострадавшие области	Не обусловленное первой необходимостью производство (воздушный транспорт, образование, гостиничный бизнес, досуг и развлечения, спорт и фитнес, туризм)	Не обусловленное первой необходимостью производство (воздушный транспорт, образование, гостиничный бизнес, досуг и развлечения, спорт и фитнес, туризм)	Не обусловленное первой необходимостью производство (воздушный транспорт, образование, гостиничный бизнес, досуг и развлечения, спорт и фитнес, туризм)	Не обусловленное первой необходимостью производство (воздушный транспорт, образование, гостиничный бизнес, досуг и развлечения, спорт и фитнес, туризм)

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
Ограничительные меры в отношении непромышленного сектора				
Мера	Заккрытие помещений, доступных для общественности, например, ресторанов, баров, магазинов или выставочных центров (статья 1 приказа Президента от 14 марта 2020 г., дополнена приказом Президента от 15 марта 2020 г., а затем Декретом № 2020-293 от 23 марта 2020 г.)	Заккрытие развлекательных, культурных и спортивных объектов, таких как бары, театры, кинотеатры, музеи, ярмарки, выставки, фитнес-студии, солярии, бассейны, игровые автоматы, казино, букмекерские конторы (CoronaSchVO NRW от 22 марта 2020 г.)	<ul style="list-style-type: none"> • Приостановление розничной коммерческой деятельности, за исключением деятельности, связанной с продуктами питания и предметами первой необходимости; • Заккрытие музеев и других объектов культуры; • Другие меры включают: закрытие ресторанов и баров; приостановление предоставления персональных услуг (парикмахеры, косметологи) 	Открытие для общественности музеев, библиотек, памятников, архивов и помещений или учреждений для представлений, досуга или спорта, а также любого вида фестивалей или общественных мероприятий было приостановлено (Королевский декрет № 463/2020 от 14 марта 2020 г. (действие продлено Королевским декретом № 492/2020 от 24 апреля 2020 г.))
Ограничительные меры в отношении населения				
Нормативная база	Декрет № 2020-260 от 16 марта 2020 г.	Федеральный закон о защите от инфекций (ФЗЗИ)	Декрет председателя Совета министров от 9 марта 2020 г.	Королевский декрет № 463/2020, от 14 марта 2020 г. (действие продлено Королевским декретом № 492/2020 от 24 апреля 2020 г.)

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
Сфера применения	<ul style="list-style-type: none"> • Локдаун; • Запрет на общественные собрания; • Запрет на доступ в парки, общественные зоны; • Поддержание дистанции не менее одного метра от любого другого человека 	<ul style="list-style-type: none"> • Карантин — временная изоляция людей, инфицированных или подозреваемых в заражении инфекционным заболеванием; • Обязательное ношение масок; • Запрет на контакты — обязательство находиться в общественных и частных помещениях только с определённым количеством людей и соблюдать минимальную дистанцию в 1,5 метра; • Ограничения на посещение медицинских учреждений; • Запрет на проведение религиозных служб; • Локдаун 	<ul style="list-style-type: none"> • Локдаун; • Запрет на общественные собрания; • Запрет на доступ в парки, общественные зоны; • Поддержание дистанции не менее одного метра от любого другого человека 	<ul style="list-style-type: none"> • Запрет на передвижение; • Запрет на общественные собрания; • Ограничение на близкий контакт с другими людьми (не менее 1 метра); • Обязательное ношение масок в общественных местах, а также закрытых помещениях, предназначенных для общественного пользования или открытых для общественности, а также в транспорте
Компетентные органы власти	Правительство — Премьер-министр	На уровне федеративных земель, но обычно	Председатель Совета министров	Правительство

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
		передаётся местным органам власти. Карантинные меры принимаются на местном уровне		
Уровень правительства	Государство (исполнительная ветвь)	Федеральный, региональный	Государство (исполнительная ветвь)	Государство (исполнительная ветвь)
Оговорка об окончании действия мер	Истекает в то же время, что чрезвычайное положение	Различается между землями	Да, с возможностью продления (дата не указана)	Да, с возможностью продления
Ответственность за несоблюдение требований	<ul style="list-style-type: none"> Уголовная ответственность — штраф в размере 135 евро; Рецидив — штраф в размере до 1 500 евро; Более трёх нарушений в течение месяца могут повлечь наказание в виде 6 месяцев лишения свободы и штраф в размере 3 750 евро 	<ul style="list-style-type: none"> Нарушения ограничений могут быть квалифицированы как административные правонарушения со штрафом в размере от 200 евро до 25 000 евро; Нарушение карантинного порядка — лишение свободы на срок до двух лет 	<ul style="list-style-type: none"> Административное правонарушение со штрафом в размере от 400 евро до 3 000 евро; Уголовные санкции были предусмотрены для лиц, которые не выполнили абсолютную обязанность по соблюдению карантина несмотря на то, что были заражены вирусом 	В соответствии с Органическим законом № 4/1981 от 1 июня 1981 г.
Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов				
Нормативная база	<ul style="list-style-type: none"> Постановление № 2020-323 от 25 марта 2020 г.; 	<ul style="list-style-type: none"> Закон «О создании фонда экономической стабилизации» (Economic Stabilization 	<ul style="list-style-type: none"> «Cura Italia» (вступил в силу 17 марта 2020 г. и преобразован в Закон 	<ul style="list-style-type: none"> Постановление Государственного секретариата по вопросам экономики и

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
	<ul style="list-style-type: none"> Закон № 2020-473 от 25 апреля 2020 г. 	<p>Fund Act — WSF) от 27 марта 2020 г.;</p> <ul style="list-style-type: none"> NRW-Emergency-Aid-2020 	<p>№ 27 от 24 апреля 2020 г.);</p> <ul style="list-style-type: none"> «Liquidità» (вступил в силу 17 марта 2020 г. и преобразован в Закон № 40 от 5 июня 2020 г.); «Rilancio» (вступил в силу 19 мая 2020 г.) 	<p>поддержки предпринимательства Министерства экономики и цифровой трансформации от 16 июня 2020 г. о предоставлении кредитов компаниям и самозанятым;</p> <ul style="list-style-type: none"> Гарантийная линия, утверждённая Советом министров от 3 июля 2020 г.; Королевский декрет-закон № 25/2020 от 3 июля 2020 г.; Королевский декрет-закон № 8/2020 от 17 марта 2020 г.; Королевский декрет-закон № 17/2020 от 5 мая 2020 г.
Сфера применения	<p>Производственный сектор. Фонд солидарности малых предприятий (Постановление № 2020-317 от 25 марта 2020 г.).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Программа помощи федерального правительства в размере 1 млрд евро; Государственные займы; 	<p>Сектор здравоохранения, производственный сектор, трудовые отношения:</p> <ul style="list-style-type: none"> доступ к кредитам; 	<ul style="list-style-type: none"> Помощь компаниям; Кредиты, выданные МСП в секторе туризма и связанной с ним деятельности;

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
	<p>Иностранное МСП может воспользоваться данным фондом, если оно имеет налоговое резидентство во Франции</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Чрезвычайная финансовая помощь в форме прямых субсидий для облегчения экономических трудностей и обеспечения существования и продолжения деятельности малых коммерческих предприятий, самозанятых и представителей свободных профессий; • Гарантии и другие средства обеспечения по банковским кредитам и рекапитализациям; • Рестораны пользуются льготной ставкой НДС на продукты питания, а также получают определённые налоговые льготы. <p>Иностранное участие в компании не имеет значения: решающим требованием</p>	<ul style="list-style-type: none"> • поддержка ликвидности, экспорт, интернационализация и инвестиции; • стимулирование и взносы на санитарную очистку и повышение безопасности труда, возмещение ущерба самозанятым работникам; • стимулирование работников индустрии развлечений и сельского хозяйства; • возможность для работников, имеющих хотя бы одного ребёнка в возрасте до 14 лет, требовать удалённой работы. <p>Компании с иностранными акциями имеют право на получение мер поддержки до тех пор, пока они зарегистрированы в Италии и платят там налоги</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Содействие реализации новых бизнес-инвестиционных проектов, особенно в области экологической устойчивости и цифровизации; • Финансовая поддержка платёжеспособных стратегических нефинансовых компаний; • Широкий пакет фискальных мер, помощи и мер по повышению гибкости покрытия безработицы в культурном секторе; • Приостановление режима либерализации прямых иностранных инвестиций в Испании в некоторых стратегических секторах, затрагивающих общественный порядок, общественную

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
		является наличие зарегистрированного головного офиса компании в Германии		безопасность и здравоохранение (критическая инфраструктура; критические технологии и товары двойного назначения; поставки основных ресурсов, в частности, энергии; секторы с доступом к конфиденциальной информации; средства массовой информации). Иностранное МСП может воспользоваться данным фондом, если оно имеет налоговое резидентство в Испании
Компетентные органы власти	Правительство	Федеральные министры финансов и экономики	Правительство	Совет Министров
Уровень управления	Государство (исполнительная ветвь)	Федеральный	Государство (исполнительная ветвь)	Государство (исполнительная ветвь)
Поправка об окончании действия мер	Указана с возможностью продления	Указана с возможностью продления	Указана с возможностью продления	Указана с возможностью продления
Меры поддержки населения				
Нормативная база	<ul style="list-style-type: none"> Декрет № 2020-568 от 14 мая 2020 г.; 	Второй закон о налоговой помощи во время	«Cura Italia»	<ul style="list-style-type: none"> Королевский декрет-закон № 9/2020 от 27

Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
	<ul style="list-style-type: none"> • Постановление № 2020-324 от 25 марта 2020 г.; • Декрет № 2020-519 от 5 мая 2020 г. 	коронавируса (Second Corona Tax Aid Act) (как поправка к Закону о НДС)		<p>марта 2020 г., который принимает дополнительные меры в области занятости для смягчения последствий COVID-19;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постановление Государственного секретариата по вопросам экономики и поддержки предпринимательства Министерства экономики и цифровой трансформации от 16 июня о предоставлении кредитов компаниям и самозанятым
Сфера применения	<ul style="list-style-type: none"> • Пособия по безработице; • Механизм частичной безработицы; • Прямая государственная помощь 	<ul style="list-style-type: none"> • Снижение НДС; • Повышение пособий на детей; • Надбавка за работу в условиях сокращённого рабочего времени 	<ul style="list-style-type: none"> • Надбавки; • Механизм частичной безработицы; • Прямая государственная помощь 	<ul style="list-style-type: none"> • Трудовые меры по повышению гибкости процедур приостановления действия договоров и сокращения рабочего времени в связи с форс-мажорными обстоятельствами;



Критерии	Франция	Германия	Италия	Испания
				<ul style="list-style-type: none"> • Пролонгация лизинговых договоров; • Предоставление кредитов самозанятым в туристическом секторе и связанной с ним деятельности, а также для финансирования на приобретение моторизованных автотранспортных средств для профессионального использования; • Обеспечение минимального размера дохода
Компетентные органы власти	Правительство	Федеральный парламент и Федеральный совет	Правительство	Совет министров
Уровень управления	Государство (исполнительная ветвь)	Федеральный	Государство (исполнительная власть)	Центральный
Оговорка об окончании действия мер	Да, есть возможность продления	Да, есть возможность продления	Да, есть возможность продления	Да, есть возможность продления

ТАБЛИЦА 4. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА МЕР, ПРИНЯТЫХ В БОРЬБЕ С ПАНДЕМИЕЙ COVID-19 В ШВЕЦИИ, ВЕЛИКОБРИТАНИИ, США, КИТАЕ, РОССИИ

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
Общие меры					
Определение термина «мера»	Не указано	Не указано	Не указано	Не указано	Не указано
Транспорт	Не указано	<ul style="list-style-type: none"> • Обязательное ношение масок при пользовании общественным транспортом в Англии; • Рекомендации по воздержанию от всех поездок, которые не являются необходимыми 	<ul style="list-style-type: none"> • Запрет на въезд для иностранных граждан, выезжающих из Китая; • Запрет на поездки иностранных граждан из Ирана и вынесение консультативного предупреждения о поездках в районы Италии и Южной Кореи; • Запрет на выезд иностранных граждан из стран ЕС; • Закрытие физических границ 	Количество международных рейсов было значительно сокращено	<ul style="list-style-type: none"> • Запреты на въезд и выезд с территории; • Запрет на авиапутешествия; • Ограниченное транспортное сообщение через границу

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
			США с Канадой и Мексикой для поездок, которые не являются необходимыми		
Здравоохранение	Не указано	Закупка средств индивидуальной защиты, улучшение тестирования	<ul style="list-style-type: none"> • Усиление инфекционного контроля; • Экологическая очистка поверхностей; • Использование рекомендуемых средств индивидуальной защиты; • Оптимизация поставок средств индивидуальной защиты 	<ul style="list-style-type: none"> • Международные пассажиры по прибытии помещаются на 14-дневный карантин в специально отведённых местах для медицинского наблюдения за свой счёт; • Прохождение теста, направленного на выявление нуклеиновых кислот вирусов 	<ul style="list-style-type: none"> • Регулирование цен на лекарственные средства; • Дистанционная розничная торговля лекарственными средствами; • Упрощение процедуры государственной регистрации медицинских товаров; • Установление особенностей для реализации базовой программы обязательного медицинского страхования; • Выделение бюджетных ассигнований на реализацию приоритетных

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
					мероприятий в сфере здравоохранения
Образование / удалённая работа	Дистанционное образование для средних школ и частичное закрытие вузов в связи с распространением COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> • Закрытие учебных заведений — Закон о коронавирусе; • Активизировано дистанционное образование 	Нет общенационального закрытия школ, большинство штатов призвали закрыть школы вскоре после объявления чрезвычайного положения. Несколько губернаторов объявили об этом закрытии на пресс-конференции, в то время как некоторые штаты оставили право самостоятельно принимать решения местным советам директоров и учебных заведений	Приостановление работы, бизнеса и школьных занятий	<ul style="list-style-type: none"> • Закрытие учебных заведений; • Активизировано дистанционное образование
Компетентные органы власти	Агентство общественного здравоохранения / представление рекомендаций	Правительство	<ul style="list-style-type: none"> • Президент / исполнительные чрезвычайные полномочия (включая чрезвычайные полномочия Президента); • Штаты / «полицейские полномочия» — для 	<ul style="list-style-type: none"> • Китайское центральное правительство / контроль за сокращением межличностных контактов и исключением возможностей передачи вируса, общие меры 	<ul style="list-style-type: none"> • Правительство; • Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
			<p>обеспечения соблюдения мер общественного здравоохранения, таких как изоляция, карантин, а также других законов с целью смягчения распространения инфекционного заболевания, такого как COVID-19</p>	<p>сдерживания: карантин на уровне общин, контроль дорожного движения, приостановка работы бизнеса и школьных занятий;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Уханьская муниципальная штаб-квартира по профилактике и борьбе с новой коронавирусной пневмонией / локализация; • Государственный совет / решение о введении ограничений в крупном городе может быть принято только после того, как город объявлен находящимся в районе эпидемии (в Ухане этого не было сделано) 	

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
Уровень правительства	Региональный (независимо от администрации)	Центральный	Президент (исполнительный орган), региональный, местный (например, для школ)	Штат (исполнительный орган), местный (например, Ухань)	Федеральный, региональный (субъекты)
Оговорка об окончании действия мер	Нет	Да, с возможностью продления	Варьируется в разных штатах	Варьируется в разных населённых пунктах	Указан временный характер ограничений или в некоторых случаях установлены условия мер поддержки или введённых ограничений
Ограничительные меры в отношении производственного сектора					
Нормативная база	Не определена	<ul style="list-style-type: none"> Закон об общественном здравоохранении (контроль заболеваний) 1984 года (для Англии и Уэльса); Закон о коронавирусе 2020 года (для Шотландии); Закон об общественном здравоохранении (Северная Ирландия) 1967 года (для 	<ul style="list-style-type: none"> Федеральный уровень: Национальный закон о чрезвычайных ситуациях, Закон об оборонном производстве; Государственный уровень: варьируется в разных штатах 	Уведомление о выпуске Руководящих принципов по предотвращению и контролю за мерами по возобновлению производства и работы предприятий и учреждений в районах различных рисков в стране	Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>Северной Ирландии).</p> <p>Основными правилами являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Правила по охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Англия) 2020 года; • Правила по охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Уэльс) 2020 года; • Правила по охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Шотландия) 2020 года; • Правила по охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Северная 			

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		Ирландия) 2020 года; <ul style="list-style-type: none"> Правила по охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Лестер) 2020 года (для локдауна в Лестере) 			
Сфера применения	Не указана	<ul style="list-style-type: none"> Сохранение нормальной деловой активности; Закрытие производственной деятельности, не являющейся критически важной 	<ul style="list-style-type: none"> Сохранение нормальный деловой активности; Закрытие производственной деятельности, не являющейся критически важной 	<ul style="list-style-type: none"> Сохранение нормальный деловой активности; Закрытие производственной деятельности, не являющейся критически важной 	<ul style="list-style-type: none"> Сохранение нормальный деловой активности; Закрытие производственной деятельности, не являющейся критически важной
Компетентные органы власти	Не указаны	Правительства Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии	Государственный совет Министерства внутренней безопасности США по кибербезопасности и инфраструктурной безопасности	<ul style="list-style-type: none"> Государственный совет / объявляет чрезвычайное положение; Местные органы власти / оценивают эпидемические риски в каждом уездом 	<ul style="list-style-type: none"> Правительство; Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
				подразделении, классифицируют риск на низкий, средний или высокий уровни и соответственно формулируют дифференцированные меры по борьбе с эпидемией и восстановлению экономического и социального порядка	
Уровень правительства	Не указан	Национальные правительства	Федеральное агентство (исполнительная ветвь)	Государственный (исполнительная ветвь), местный	Федеральный, региональный
Оговорка об окончании действия мер	Не указана	Оговорка об окончании действия мер предусматривает 6-месячный срок действия (на каждый 21 или 28 день необходимо определять, являются ли они до сих пор необходимыми)	Есть	Продолжительность мер различается в разных населённых пунктах	Указан временный характер мер поддержки или в некоторых случаях установлены сроки

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
Ответственность за несоблюдение требований	Не указана	<p>Ответственность за несоблюдение указанных правил является уголовным преступлением. Единственное наказание — это штраф, не превышающий 5-го уровня по стандартной шкале. Штраф 5-го уровня в настоящее время составляет 5 000 фунтов стерлингов. Человек не может быть заключён в тюрьму за несоблюдение правил. Максимальный штраф в размере 5 000 фунтов стерлингов может быть наложен только судом. За повторные правонарушения или за самые серьёзные правонарушения размер штрафов</p>	Не указана	Гражданская, административная и/или уголовная ответственность	На федеральном уровне дополнительные административная и уголовная ответственность были установлены за нарушения закона во время пандемии

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		может возрасти до 10 000 фунтов стерлингов			
Наиболее пострадавшие области	Не указаны	Производство, не являющееся критически важным (воздушный транспорт, образование, аренда жилья, досуг и развлечения, спорт и фитнес, туризм)	Производство, не являющееся критически важным (воздушный транспорт, образование, аренда жилья, досуг и развлечения, спорт и фитнес, туризм)	Производство, не являющееся критически важным (МСП или индивидуальные коммерческие домохозяйства)	Производство, не являющееся критически важным (производство текстиля, одежды, транспортных средств и оборудования, мебели, кинопроизводство, оптовая торговля цветами и растениями, кадастровая деятельность, общее и профессиональное образование, ювелирное производство)
Ограничительные меры в отношении непроизводственного сектора					
Меры	Временный контроль за распространением инфекций в ресторанах, кофейнях, барах, столовых: <ul style="list-style-type: none"> социальное дистанцирование; организация линий входа в заведения; мытьё рук 	Северная Ирландия (первоначальные правила) Существуют разные правила для разных категорий бизнеса. Категории и определения содержатся или	<ul style="list-style-type: none"> Заккрытие ресторанов для личного посещения с сохранением возможности доставки еды или еды на вынос; Заккрытие предприятий, не являющихся 	<ul style="list-style-type: none"> Запрет или ограничение использования определённого типа оборудования и помещений, полное или частичное приостановление эксплуатации определённых мест, 	Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации»

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>подразумеваются в Правилах об охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Северная Ирландия) 2020 года:</p> <ul style="list-style-type: none"> • предприятия, продающие продукты питания / напитки для потребления в помещении; • не являющиеся критически значимыми предприятия, продающие товары или предоставляющие услуги; • другие предприятия, предлагающие товары на продажу или в аренду, а также предоставляющие 	<p>критически важными, включая предприятия розничной торговли, фитнес-центры, развлекательные заведения и предприятия по оказанию индивидуальных услуг (меры различаются в разных штатах)</p>	<p>приостановление деятельности персонала или производственной и деловой активности, которая может способствовать распространению инфекции (Закон о профилактике и лечении инфекционных заболеваний);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ограничение или приостановление работы ярмарок, киносеансов, театральных представлений 	<p>в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»:</p> <ul style="list-style-type: none"> • разработка и реализация комплекса ограничительных и иных мер, в частности, по приостановлению (ограничению) деятельности отдельных организаций, расположенных на соответствующей территории, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальных предпринимателей. <p>Меры различаются в зависимости от субъекта Российской Федерации, а также от санитарно-</p>

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>библиотечные услуги;</p> <ul style="list-style-type: none"> • предприятия, предлагающие жильё для отдыха, были вынуждены полностью закрыться. Были небольшие исключения, например, предоставление жилья людям, у которых нет места для ночлега; • религиозные места (должны были закрыться за редкими исключениями, например, за исключением похоронных служб) <p>Северная Ирландия (правила с поправками)</p>			<p>эпидемиологической обстановки и особенностей распространения COVID-19 в конкретном субъекте Российской Федерации</p>

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>Первоначальные категории, изложенные выше, со временем изменились. Общая направленность изменений заключалась в открытии большего количества предприятий. Все изменения были сделаны путём внесения поправок в первоначальные Правила</p> <p>Англия (первоначальные правила)</p> <p>Те же широкие категории, что и в Северной Ирландии, и те же общие правила, применяемые в отношении этих категорий. Английские правила были приняты первыми, а правила Северной Ирландии,</p>			

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>по сути, скопировали их.</p> <p>Англия (правила с поправками)</p> <p>Как и в случае с Северной Ирландией, со временем эти правила были смягчены. Смягчение в Англии происходило быстрее и вошло в практику сильнее, чем в Северной Ирландии.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Предприятия, продающие продукты питания / напитки для потребления на их территории. (предприятия перечислены в части 1 Приложения 2 к Правилам по охране здоровья (коронавирус, ограничения) 			

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>(Англия) 2020 года.</p> <p>Продукты питания и напитки не могут быть проданы для потребления на территории отеля.</p> <p>Существуют исключения, которые позволяют предприятиям продолжать работать, если еда и напитки продаются для потребления в этих помещениях;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Предприятия, не являющиеся критически значимыми, продающие товары или предоставляющие услуги; <p>Эти предприятия</p>			

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>должны полностью закрыться и прекратить предоставлять свои услуги;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Предприятия, управляющие библиотечным обслуживанием (библиотечная служба не может оставаться открытой за исключением заказов, которые она получает удалённо и затем доставляет эти заказы своим клиентам); • Предприятия, предоставляющие жилые помещения для отдыха должны полностью закрыться; 			

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<ul style="list-style-type: none"> • Места отправления культа должны были закрыться. Существуют исключения для похорон, ритуалов для детей и частных молитв 			
Ограничительные меры в отношении населения					
Нормативная база	Постановление (2020:162) о внесении изменений в постановление (2020:114)	<ul style="list-style-type: none"> • Правила по охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Англия) 2020 года; • Правила по охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Уэльс) 2020 года; • Правила по охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Шотландия) 2020 года; 	Различается в разных штатах	Закон о профилактике и лечении инфекционных заболеваний	<ul style="list-style-type: none"> • Постановление Главного государственного врача Российской Федерации от 22 января 2008 г. № 3 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.4.2318-08»; • Закон о региональных органах власти

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<ul style="list-style-type: none"> Правила по охране здоровья (коронавирус, ограничения) (Северная Ирландия) 2020 года 			
Сфера применения	Запрет на собрания численностью более 500 человек, в дальнейшем — снижение численности до 50 человек	<ul style="list-style-type: none"> Ограничение передвижения; Ограничение на пребывание ночью в доме, кроме собственного, если на это нет обоснованных причин; Локдаун; Ограничение публичных собраний; Ограничения на близкий контакт между людьми (дистанция 2 метра) 	<ul style="list-style-type: none"> Строгие меры по социальному дистанцированию; Требования ношения масок; Запрет на общественные собрания; Указы о пребывании дома. <p>Все меры различаются в разных штатах</p>	<ul style="list-style-type: none"> Запрет на массовые собрания; Обязательная изоляция или карантин; Все здания в округе, независимо от того, есть ли подтверждённые случаи заболевания COVID-19 или подозрения на него, должны быть закрыты на 14 дней, и никто среди жителей, кроме медицинских работников или тех, кто поставляет предметы первой необходимости, не должен входить в 	<ul style="list-style-type: none"> Ограничение передвижения; Запрет на общественные собрания; Ограничение на близкий контакт между людьми (расстояние не менее 1 метра); Обязательное ношение масок в общественных закрытых помещениях; Самоизоляция; Запрет на посещение зданий и сооружений, предназначенных для проведения

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
				здания или покидать их	<p>массовых мероприятий и зон отдыха;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Рекомендация по сокращению личных контактов с другими людьми, соблюдению режима самоизоляции; • Обязанность соблюдать дистанцию не менее 1,5 метра до других граждан (социальную дистанцию), в том числе в общественных местах и общественном транспорте, за исключением случаев перевозки пассажиров и багажа легковым такси; • Запрет на покидание места жительства (пребывания) (за

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
					<p>некоторыми исключениями);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обязательное использование средств индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторов) и рук (перчаток); • Обязанность информировать о возвращении из-за границы
Компетентные органы власти	<ul style="list-style-type: none"> • Правительство / запрет; • Агентство общественного здравоохранения / рекомендации о том, как реализовать указанный запрет 	Национальные правительства	<ul style="list-style-type: none"> • Федеральный уровень: Центр по контролю и профилактике заболеваний (Департамент здравоохранения и социальных служб) / рекомендации (например, социальное дистанцирование); • Штаты / принятие мер 	<ul style="list-style-type: none"> • Государственный совет / объявление; • Органы местного самоуправления / оценка эпидемических рисков в каждом уездном подразделении, классифицированы риски на низкий, средний или высокий уровень и соответствующее формулирование дифференцированн 	<ul style="list-style-type: none"> • Президент (режим нерабочих дней); • Главный санитарный врач (самоизоляция); • Региональные власти (мэры) / принятие мер

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
				ых мер по борьбе с эпидемией и восстановление экономического и социального порядка	
Уровень правительства	Государство (исполнительная ветвь)	Национальный	Федеральный, региональный	Государство (исполнительная ветвь), местный	Федеральный, региональный
Оговорка об окончании действия мер	Не указана	Равномерно распределённые между всеми частями Великобритании / 6-месячный срок действия и 21/28-дневный срок для пересмотра продолжительности действия мер	Не указана	Различается между различными населёнными пунктами и секторами	Различается в зависимости от региона
Ответственность за несоблюдение требований	Не указана	Несоблюдение требований является уголовным преступлением, которое обычно наказывается уведомлением о штрафе	Различается между штатами	Гражданская, административная и/или уголовная ответственность	Административная и уголовная ответственность, различаются между регионами

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов					
Нормативная база	<p>1 июля 2020 г. был введен Закон о конверсионной помощи (2020:548), и принято соответствующее постановление о компенсации предприятиям потерь от оборота и поддержке переориентации, например, упрощении механизма производства компании или ресторана. Компания должна иметь бизнес в Швеции или получить одобрение на получение так называемого сертификата F-tax в этой стране. Компании, зарегистрированные в определенных государствах, которые входят в список юрисдикций, не сотрудничающих с ЕС, не имеют права на помощь в конверсии в целях, связанных с налогообложением</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Законопроект о корпоративной несостоятельности и управлении 2020 года; • Выплаты фермерам (контроль и проверки) (Уэльс) (Коронавирус) 2020 года 	<ul style="list-style-type: none"> • Закон об оборонном производстве; • Исполнительный указ о приоритизации и распределении медицинских ресурсов в области здравоохранения для реагирования на распространение COVID-19 от 18 марта 2020 г.; • Закон о дополнительных ассигнованиях на обеспечение готовности к коронавирусу и реагировании на него (H R. 6074, Pub. L. 116-123); • Закон о коронавирусной помощи, содействии и экономической безопасности (H.R. 748, Pub. L. 116-136) 	<ul style="list-style-type: none"> • Финансовая поддержка профилактики и борьбы с новой коронавирусной инфекцией; • Уведомление о периодическом снижении и освобождении от уплаты взносов корпоративного социального страхования 	<ul style="list-style-type: none"> • Постановление Правительства РФ «О мерах поддержки системно значимых организаций»; • Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; • Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
					<p>Российской Федерации»;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»; • Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2020 г. № 685; • Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 696; • Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 1286-р; • Постановление Правительства Российской Федерации

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
					<p>Федерации от 12 мая 2020 г. № 658;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2020 г. № 576; • Перечень поручений Президента по итогам совещания с членами Правительства и др.
Сфера применения	<ul style="list-style-type: none"> • Производственный сектор — механизмы обеспечения кредитов; • Увеличение надбавки за работу в режиме неполного рабочего дня при поддержке правительства (временное). <p>Компании с иностранными акциями имеют право на поддержку до тех пор, пока они зарегистрированы в Швеции и платят там налоги</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Различные статутные обязательства в отношении неправомерной торговли, регистрации компаний, общих ежегодных собраний и общих собраний с целью предоставления компаниям и другим корпоративным 	<ul style="list-style-type: none"> • Помощь системе здравоохранения, занимающейся принятием мер противодействия в ответ на вспышку болезни, путём обеспечения производства и распространения аппаратов искусственной вентиляции лёгких и средств индивидуальной защиты; 	<ul style="list-style-type: none"> • Кредитование по льготным процентам; • Процентные субсидии; • Кредитные ссуды для малых и микро-предприятий; • Продление сроков погашения задолженности или отказ от требований к предприятиям; • Льготные кредиты ключевым предприятиям, 	<ul style="list-style-type: none"> • Получить кредит могут предприятия из пострадавших отраслей, а также социально-ориентированные некоммерческие организации; • Малые и средние предприниматели могут получить бесплатную финансовую помощь; • Беспроцентные кредиты на заработную плату

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>органам большей гибкости в разгар кризиса;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Механизм корпоративного финансирования COVID-19; • Схема кредитования крупного бизнеса, пострадавшего от коронавируса; • Схема возвратного кредитования обеспечивает финансовую поддержку пострадавшим предприятиям; • Кредитная схема пострадавшего от коронавируса бизнеса поддерживает МСП с годовым оборотом до 45 	<ul style="list-style-type: none"> • Все переработчики мяса и птицы продолжают свою деятельность в ответ на несколько вспышек COVID-19 среди работников нескольких мясоперерабатывающих заводов; • Срочное финансирование исследований и разработок вакцин и лечения, финансирование общественного здравоохранения для поддержки ответных усилий государственных и местных учреждений, предоставление медикаментов для наращивания потенциала, кредиты для малого бизнеса и средства для оказания помощи в глобальных усилиях по борьбе с COVID-19; 	<p>гарантирующие профилактику и борьбу с эпидемиями;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Выдача предприятиям сертификатов о форс-мажорных обстоятельствах, сокращение расходов на инспекцию и карантин, а также увеличение субсидий на страхование экспортных кредитов (провинция Чжэцзян); • Освобождение микро, малых и средних предприятий от уплаты взносов социального страхования на срок до 5 месяцев; • Взносы на социальное страхование с 	<p>предоставляются кампаниям, работающим в пострадавших отраслях;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Выдача кредитов по ставке 8,5 % и микрокредитов для МСП; • Предпринимателям предоставляется отсрочка уплаты арендных платежей за аренду государственной, муниципальной и частной собственности; • Компании с иностранным капиталом могут получить поддержку, если сведения о них зарегистрированы в Едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		<p>млн фунтов стерлингов и доступом к финансированию в размере 5 млн фунтов стерлингов в виде срочных кредитов, овердрафтов, финансирования счетов-фактур и финансирования активов на срок до шести лет;</p> <ul style="list-style-type: none"> Схемы финансирования, связанные с коронавирусом. <p>Все предприятия, зарегистрированные по НДС в Великобритании, автоматически имеют право на участие в указанных программах и схемах без</p>	<ul style="list-style-type: none"> Пакет помощи, предусматривающий финансирование проведения тестов, помощь поставщикам медицинских услуг и финансирование малого бизнеса посредством программы кредитования; Денежная поддержка малого бизнеса <p>Компании с иностранными акциями имеют право на получение мер поддержки до тех пор, пока они зарегистрированы в США и платят там налоги</p>	<p>крупных предприятий могут взиматься в вдвое меньшем размере в течение срока до 3 месяцев (за исключением провинции Хубэй).</p> <p>Как на национальном, так и на местном уровнях, большая часть мер поддержки не отличаются ни для предприятий с иностранными акциями, ни для китайских предприятий. В Шанхае даже было особо подчеркнута, что предприятия с иностранными инвестициями или собственниками будут поддерживаться национальным режимом в связи с COVID-19</p>	

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		необходимости подачи заявления			
Компетентные органы власти	Агентство общественного здравоохранения / принятие рекомендаций	Правительство	Президент, штаты	Центральное и местное самоуправление	Правительство, региональные власти
Уровень правительства	Государство (исполнительная ветвь)	Центральный	Федеральный, региональный	Государство (исполнительная ветвь), местный	Федеральный, региональный
Оговорка об окончании действия мер	Да, временная	Да, с возможностью продления	Различаются в разных штатах	Различаются в зависимости от населённых пунктов	В большинстве случаев меры поддержки принимаются на фиксированный период времени, либо в течение применения ограничительных мер (от 3 до 6 месяцев), либо до конца 2020 года
Меры поддержки населения					
Нормативная база	Кодекс социального страхования	Закон о коронавирусе 2020 года	<ul style="list-style-type: none"> Закон о первичном реагировании семей на коронавирус (H.R. 6201, Pub. L. 116-127); Закон о семейном медицинском отпуске (с изменениями, внесёнными FFCRA); Закон об экстренном оплачиваемом 	<ul style="list-style-type: none"> Меры муниципальной политики Уханя по поддержке здорового развития частного образования в ответ на новую эпидемию коронавирусной пневмонии; 	<ul style="list-style-type: none"> Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 346 «О размере минимального и максимального пособия по

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
			<p>отпуске по болезни (с изменениями, внесёнными FFCRA);</p> <ul style="list-style-type: none"> Закон о коронавирусной помощи, чрезвычайной помощи и экономической безопасности (H.R. 748, Pub. L. 116-136) 	<ul style="list-style-type: none"> Срочное уведомление о медицинском страховании при новых вспышках коронавирусной пневмонии 	<p>безработице на 2020 год»;</p> <ul style="list-style-type: none"> Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июня 2020 г. № 844 «О внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации» и др.
Сфера применения	<ul style="list-style-type: none"> Содействие пребыванию людей дома, если они или их дети больны (в основном временная мера); Постоянные изменения в Кодекс социального страхования, дающие правительству полномочия принимать решения относительно родительского пособия, пособий по болезни и пособий болеющим лицам 	<ul style="list-style-type: none"> Меры, принимаемые в отношении личных займов и задолженности по кредитным картам; Защита жильцов от выселения; Схема удержания рабочих мест во время коронавируса, позволяющая предприятиям отправлять 	<ul style="list-style-type: none"> Финансирование бесплатного тестирования на коронавирус; Предоставление расширенного семейного медицинского отпуска; Оплачиваемый больничный лист для работников; Увеличение пособий по безработице; Обширная денежная поддержка малого 	<ul style="list-style-type: none"> Снижение арендной платы за жильё, стимулирование кредитной поддержки и отсрочка уплаты процентов, отсрочка уплаты налогов и сокращение выплат по социальному обеспечению; Снижение финансовых затрат на лечение; 	<ul style="list-style-type: none"> Увеличен размер пособия по безработице и продлён период предоставления пособия по безработице на 3 месяца, но не позднее 1 октября 2020 г.; Пособие по безработице выплачивается лицам, потерявшим работу после 1 марта 2020 г., на максимальный

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
		сотрудников во временный отпуск (известный как отгул)	бизнеса и прямые выплаты имеющим на это право лицам; <ul style="list-style-type: none"> Беспроцентное погашение федеральных студенческих кредитов было приостановлено до 30 января 2021 г. 	<ul style="list-style-type: none"> Работникам, обеспечивающим нормальную работу предприятия, выплачивается не менее одного минимального размера оплаты труда; Работникам, которые не могут работать в обычном режиме, работодатель компенсирует их расходы на проживание, конкретные размеры которых устанавливаются органами местного самоуправления, в пределах от 60 % до 100 % местной минимальной заработной платы 	срок, не превышающий 3 месяца, но не позднее 1 октября 2020 г.; <ul style="list-style-type: none"> Повышение пособий на детей
Компетентные органы власти	<ul style="list-style-type: none"> Правительство; Агентство общественного здравоохранения 	Правительство	Конгресс и Президент (принятие законов)	<ul style="list-style-type: none"> Главное Управление Министерства 	Правительство, региональные власти

Критерии	Швеция	Великобритания	США	Китай	Россия
				Человеческих Ресурсов; • Государственный совет	
Уровень правительства	Государство (исполнительная ветвь)	Центральный	Федеральный	Государство (исполнительная ветвь), местный	Федеральный, региональный
Оговорка об окончании действия мер	Временная и постоянная	Да	Да	Различаются в разных населённых пунктах	Да, различаются в разных регионах

ТАБЛИЦА 5. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА РЕАГИРОВАНИЯ НА COVID-19 МОСКВЫ, МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, САНКТ-ПЕТЕРБУРГА, РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН, НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ¹⁰⁴⁹

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
Орган государственной власти компетенции	Предусмотрена возможность установления актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ ограничительных и иных мероприятий, а также введение особого порядка передвижения ¹⁰⁵⁰	Предусмотрена возможность установления актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ ограничительных и иных мероприятий, а также введение особого порядка передвижения	Предусмотрена возможность установления актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ ограничительных и иных мероприятий, а также введение особого порядка передвижения	Предусмотрена возможность установления актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ ограничительных и иных мероприятий, а также введение особого порядка передвижения	Предусмотрена возможность установления актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ ограничительных и иных мероприятий, а также введение особого порядка передвижения
Правовые акты	<ul style="list-style-type: none"> Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. №12-УМ «О 	<ul style="list-style-type: none"> Постановление Губернатора Московской области 	<ul style="list-style-type: none"> Постановление Правительства Санкт-Петербурга 	<ul style="list-style-type: none"> Распоряжение Президента Республики 	<ul style="list-style-type: none"> Указ Губернатора Нижегородской области от 13 марта

¹⁰⁴⁹ В таблице отражены первые ответные меры субъектов РФ на распространение коронавирусной инфекции.

¹⁰⁵⁰ Указ Президента РФ № 239.

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	<p>введении режима повышенной готовности» в связи с угрозой распространения в Москве новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постановление Правительства Москвы от 24 марта 2020 г. № 212-ПП «О мерах экономической поддержки в условиях режима повышенной готовности» 	<p>от 12.03.2020 г. № 108-ПГ «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»;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постановление Губернатора МО от 18 марта 2020 г. № 132-ПГ «О дополнительных мерах по снижению рисков»; 	<p>от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»;</p> <ul style="list-style-type: none"> • План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики Санкт-Петербурга в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19); • План дополнительных мероприятий (действий) (второй 	<p>Татарстан от 19 марта 2020 г. № 129 «О введении режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Республики Татарстан»;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 19 марта 2020 г. № 208 «О мерах по предотвращению распространения в Республике Татарстан новой коронавирусной инфекции»; 	<p>2020 г. № 27 «О введении режима повышенной готовности» в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Указ Губернатора Нижегородской области от 7 апреля 2020 г. № 53 «О мерах поддержки организаций и лиц, пострадавших от распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
		<ul style="list-style-type: none"> Распоряжение Губернатора Московской области от 3 апреля 2020 г. № 116-РГ «Об образовании межведомственного оперативного штаба по повышению устойчивости развития экономики Московской области» 	<p>пакет мер поддержки) по обеспечению устойчивого развития экономики Санкт-Петербурга в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)</p>	<p>Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 марта 2020 г. № 240 «О мерах по реализации постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 19 марта 2020г. № 208 «О мерах по предотвращению распространения в Республике Татарстан новой коронавирусной инфекции»</p>	
Термины определения	<ul style="list-style-type: none"> Режим повышенной готовности; Режим изоляции на дому (при наличии постановления Главного государственного санитарного врача РФ, руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей 	<ul style="list-style-type: none"> Режим повышенной готовности; Самоизоляция (например, для лиц, прибывающих на территорию РФ); Режим изоляции на дому, режим самоизоляции (для граждан старше 65 лет и граждан, страдающих от 	<ul style="list-style-type: none"> Режим изоляции на дому (при наличии постановления Главного государственного санитарного врача РФ, руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека); 	<ul style="list-style-type: none"> Режим повышенной готовности; Самоизоляция (например, для лиц, пребывающих на территорию РФ); «Изоляция» («изоляция на дому») 	<ul style="list-style-type: none"> Режим повышенной готовности; Самоизоляция (например, пребывающих на территорию РФ, лицам старше 65 лет); Изоляция <p>Указ № 27 не содержит положений с</p>

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	<p>и благополучия человека);</p> <ul style="list-style-type: none"> Режим самоизоляции для граждан (в возрасте старше 65 лет; граждан, прибывших из-за границы; граждан, совместно проживающих с самоизолированными гражданами; граждан с подозрением на наличие новой коронавирусной инфекции, а также инфицированных граждан) <p>Указ № 12-УМ не содержит положений с определением данных терминов</p>	<p>определённых заболеваний)</p> <p>Постановление № 108-ПГ не содержит положений с определением данных терминов</p>	<ul style="list-style-type: none"> Режим самоизоляции для граждан (в возрасте старше 65 лет; граждан, прибывших из-за границы; граждан, совместно проживающих с самоизолированными гражданами; граждан с подозрением на наличие новой коронавирусной инфекции, а также инфицированных граждан) <p>Постановление № 121 не содержит положений с определением данных терминов</p>	<p>Распоряжение № 129 и Постановление № 208 не содержат положений с определением данных терминов</p>	<p>определением данных терминов</p>
Положение об истечении срока действия	<p>Положение об истечении срока действия не установлено</p>	<p>Положение об истечении срока действия не установлено</p>	<p>Положение об истечении срока действия не установлено</p>	<p>Положение об истечении срока действия не установлено, но используется формулировка «до</p>	<p>Положение об истечении срока действия не установлено</p>

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
				улучшения санитарно-эпидемиологической обстановки»	
Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов	<ul style="list-style-type: none"> Запрет проведения на территории Москвы спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий; Временное приостановление проведения досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, 	<ul style="list-style-type: none"> Запрет проведения на территории Московской области спортивных, физкультурных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий; Временное приостановление работы ресторанов, кафе, столовых, буфетов, баров, закусочных и иных предприятий общественного питания (за 	<ul style="list-style-type: none"> Временное приостановление работы объектов розничной торговли¹⁰⁵¹; Временное приостановление осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по 	<ul style="list-style-type: none"> Запрет на проведение досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, а также оказание соответствующих услуг, в том числе 	<ul style="list-style-type: none"> Запрет на проведение на территории Нижегородской области любых массовых мероприятий (спортивных, зрелищных, деловых, публичных и иных) с очным присутствием людей; Запрет на проведение органами записи актов гражданского состояния

¹⁰⁵¹ За исключением аптечных учреждений, объектов розничной торговли, в которых осуществляется заключение договоров на оказание услуг связи и реализация связанных с данными услугами средств связи, в том числе мобильных средств связи, объектов розничной торговли периодическими печатными изданиями, объектов розничной торговли автотранспортными средствами (по предварительной записи), объектов розничной торговли моторным топливом, заправочных электростанций для зарядки электрических транспортных средств, объектов розничной торговли табачной продукцией, объектов розничной торговли семенами и удобрениями, специализированных объектов розничной торговли мебелью (за исключением объектов розничной торговли, находящихся в зданиях торгово-развлекательных центров (комплексов), торговых центров), специализированных торговых центров, в которых осуществляется исключительно розничная торговля мебелью, а также объектов розничной торговли в части реализации исключительно непродовольственных товаров первой необходимости и (или) продовольственных товаров.

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	<p>просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, а также оказание соответствующих услуг, в том числе в парках культуры и отдыха, торгово-развлекательных центрах, на аттракционах и в иных местах массового посещения граждан;</p> <ul style="list-style-type: none"> Временное приостановление работы ресторанов, кафе, столовых, буфетов, баров, закусочных и иных предприятий общественного питания, за исключением обслуживания на 	<p>исключением обслуживания на вынос без посещения гражданами помещений таких предприятий, а также доставки заказов);</p> <ul style="list-style-type: none"> Временное приостановление работы объектов розничной торговли (за исключением аптек и аптечных пунктов, объектов розничной торговли, в которых осуществляется заключение договоров на оказание услуг связи и реализация связанных с такими услугами средств связи (в том числе мобильных телефонов, планшетов), специализированны 	<p>муниципальным и смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок;</p> <ul style="list-style-type: none"> Временное приостановление работы ресторанов, кафе, столовых, буфетов, баров, закусочных и иных предприятий общественного питания, за исключением доставки заказов на дом, на предприятия (организации) и в номера гостиниц; Запрет на проведение на территории Санкт-Петербурга театрально-зрелищных, культурно-просветительских, зрелищно- 	<p>в парках культуры и отдыха, торговых и торгово-развлекательных центрах (комплексах), на аттракционах и в иных местах массового посещения граждан;</p> <ul style="list-style-type: none"> Приостановление работы различных видов предприятий (торговых, торгово-развлекательных центров (комплексов), розничных, объектов оказания услуг общественного питания, за исключением обслуживания на вынос без посещения 	<p>Нижегородской области церемоний государственной регистрации заключения брака в торжественной обстановке при условии ограничения одновременного присутствия: в залах проведения церемонии государственной регистрации заключения брака в торжественной обстановке — из расчёта 1 человек на 10 кв. площади зала, но не более 10 человек, включая ведущего церемонии; на открытых площадках для проведения церемонии;</p> <ul style="list-style-type: none"> Временное закрытие для

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	<p>вынос без посещения гражданами помещений таких предприятий, а также доставки заказов;</p> <ul style="list-style-type: none"> Приостановление работы салонов красоты, косметических, спа-салонов, массажных салонов, соляриев, бань, саун и иных объектов, в которых оказываются подобные услуги, предусматривающие очное присутствие граждан, за исключением услуг, оказываемых дистанционным способом, в том числе с условием доставки; Приостановление работы кружков и секций программы 	<p>х объектов розничной торговли, реализующих зоотовары, а также объектов розничной торговли в части реализации продовольственных товаров и (или) непродовольственных товаров первой необходимости, а также за исключением продажи товаров дистанционным способом, в том числе с условием доставки);</p> <ul style="list-style-type: none"> Приостановление работы салонов красоты, косметических, спа-салонов, массажных салонов, соляриев, саун и иных объектов, в которых оказываются подобные услуги, 	<p>развлекательных, спортивных и других массовых мероприятий с числом участников более 1 000 человек;</p> <ul style="list-style-type: none"> Временное приостановление на территории Санкт-Петербурга бронирования мест, приёма и размещения граждан в пансионатах, домах отдыха, санаторно-курортных организациях (санаториях), санаторно-оздоровительных детских лагерях круглогодичного действия, иных объектах санаторно-курортного лечения и отдыха 	<p>гражданами помещений таких объектов, а также доставки заказов, салонов красоты, спа-салонов, косметических, массажных салонов, соляриев, бань, саун и иных объектов, в которых оказываются подобные услуги);</p> <ul style="list-style-type: none"> Приостановление деятельности государственных центров реабилитации, реабилитационных центров для детей и подростков с ограниченными возможностями здоровья, социально-реабилитационных отделений 	<p>посещения таких досуговых заведений, как ночные клубы (дискотеки), танцевальные площадки, кальянные, питейные заведения (коктейльные залы, бары и пивные бары с преобладающим обслуживанием спиртными напитками), зоны питания, расположенные в торговых и торгово-развлекательных центрах, детские игровые комнаты, театры, оперные здания, мюзик-холлы, кинотеатры, концертные залы, аттракционы и иные общественные территории и</p>

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	«Московское долголетие», организации отдыха граждан и иных подобных мероприятий	<p>предусматривающие очное присутствие;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Необходимость юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям обеспечить организацию режима труда работников, в том числе по обязательной дезинфекции контактных поверхностей (мебели, оргтехники и др.) во всех помещениях в течение дня; использованию в помещениях оборудования по обеззараживанию воздуха; наличию в организации запаса дезинфицирующих средств для уборки помещений и обработки рук сотрудников; 		<p>комплексных центров социального обслуживания населения, а также оказывающих реабилитационные услуги инвалидам, гражданам старше 65 лет, детям-инвалидам;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ограничение на осуществление межмуниципальных перевозок пассажиров и багажа (за исключением двух маршрутов); • Осуществление перевозок, связанных с отправлением грузов из Республики Татарстан, а также перевозки 	<p>объекты для отдыха и развлечений;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Приостановление работы объектов розничной торговли, за исключением аптек и аптечных пунктов, а также объектов розничной торговли в части реализации продовольственных товаров (в магазинах, на рынках, ярмарках; а также на улице в промышленной упаковке) и (или) непродовольственных товаров первой необходимости; салонов красоты (в том числе парикмахерских), спа-салонов, косметических и массажных салонов, соляриев, бань, саун, бассейнов, фитнес-

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
		ограничению зарубежных командировок; использованию аудио- и видео-, селекторной связи для производственных совещаний и решения различных вопросов (при наличии технической возможности)		грузов в пределах Республики Татарстан разрешено только при наличии справки, выдаваемой организацией-отправителем по форме, установленной Кабинетом Министров Республики Татарстан и др.	центров и других объектов физической культуры, аквапарков и иных объектов, где оказываются подобные услуги, предусматривающие очное присутствие граждан и др.
Ответственность	Установлена административная ответственность в КоАП Москвы ¹⁰⁵² за нарушение требований	Установлена административная ответственность в Законе Московской области ¹⁰⁵³ за нарушение требований	Установлена административная ответственность в Законе Санкт-Петербурга ¹⁰⁵⁴ за нарушение требований	Установлена административная ответственность в Законе Республики Татарстан ¹⁰⁵⁵ за нарушение	Установлена административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Нижегородской

¹⁰⁵² Закон г. Москвы от 01.04.2020 № 6 «О внесении изменений в статьи 2 и 8 Закона города Москвы от 10 декабря 2003 года № 77 “Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве” и Закон города Москвы от 21.11.2007 № 45 “Кодекс города Москвы об административных правонарушениях”».

¹⁰⁵³ Закон Московской области от 04.04.2020 № 53/2020-03 «О внесении изменений в Закон Московской области “Кодекс Московской области об административных правонарушениях” и о приостановлении действия статей 15.2 и 15.3 Закона Московской области “Кодекс Московской области об административных правонарушениях”».

¹⁰⁵⁴ Закон Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

¹⁰⁵⁵ Закон Республики Татарстан от 24.04.2020 № 17-ЗРТ «О внесении изменений в Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях и статью 1 Закона Республики Татарстан “О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях”».

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы (статья 3.18.1.)	нормативных правовых актов Московской области, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории Московской области	нормативных правовых актов Санкт-Петербурга	требований нормативных правовых актов Республики Татарстан	области в соответствии с КоАП РФ; Утверждён перечень должностных лиц органов исполнительной власти региона, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях ¹⁰⁵⁶
Ограничительные меры в отношении населения	<ul style="list-style-type: none"> • Обязательное использование цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы¹⁰⁵⁷; • Обязательное использование средств 	<ul style="list-style-type: none"> • Обязательное использование цифровых пропусков для передвижения по территории Московской области; • Самоизоляция (для прибывших в РФ и лиц старше 65 лет), запрет покидать 	<ul style="list-style-type: none"> • Запрет посещения массовых мероприятий, парков, садов, скверов; • Запрет посещения физическими лицами помещений предприятий (организаций)¹⁰⁵⁸; 	<ul style="list-style-type: none"> • Обязательное использование цифровых пропусков для передвижения по территории Республики Татарстан¹⁰⁵⁹; • Соблюдение режима 	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение режима самоизоляции гражданами старше 65 лет, а также гражданами, имеющих заболевания; • Обязательное использование

¹⁰⁵⁶ Указ Губернатора Нижегородской области от 31.03.2020 № 45 «О внесении изменений в Указ Губернатора Нижегородской области от 13 марта 2020 г. № 27».

¹⁰⁵⁷ Закон Санкт-Петербурга от 08.04.2020 № 207-44 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях».

¹⁰⁵⁸ За исключением работников, на которых не распространяется действие Указа Президента Российской Федерации от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней».

¹⁰⁵⁹ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.03.2020 № 240 «О мерах по реализации постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 19.03.2020 № 208 «О мерах по предотвращению распространения в Республике Татарстан новой коронавирусной инфекции».

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	<p>индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторов) и рук (перчаток) во время нахождения в транспорте общего пользования и т. д., при посещении объектов торговли, в отношении которых не принято решение о приостановлении их посещения; на объектах инфраструктуры железнодорожного транспорта; во время посещения зданий, строений, сооружений (помещений в них)</p>	<p>места проживания (пребывания);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Использование средств индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторов) при нахождении в местах общего пользования; • Ограничения на посещение религиозных объектов, поездок в целях туризма и отдыха 	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение режима самоизоляции гражданами старше 65 лет; • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Запрет покидать места проживания (пребывания); • Рекомендация воздержаться от поездок на (через) территорию Санкт-Петербурга; • Рекомендация воздержаться от поездок за пределы РФ и на территории субъектов РФ, в которых выявлены случаи заражения новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) 	<p>самоизоляции гражданами старше 65 лет, а также гражданами, имеющих заболевания;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Использование средств индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторов) и рук (перчаток); • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Запрет покидать места проживания (пребывания); • Самоизоляции в течение 14 дней в случае пребывания в Республику Татарстан из 	<p>средств индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторов) и рук (перчаток);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Самоизоляции в течение 14 дней в случае пребывания в Нижегородскую область из другого субъекта РФ

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
				другого субъекта РФ	
Положение об истечении срока действия	Положение об истечении срока действия не установлено	Положение об истечении срока действия не установлено	Положение об истечении срока действия некоторых мер установлено	Положение об истечении срока действия не установлено, но используется формулировка «до улучшения санитарно-эпидемиологической обстановки»	Положение об истечении срока действия не установлено
Ответственность	Административный штраф в размере 4 000 руб. За совершение правонарушения повторно или с использованием транспортного средства — штраф 5 000 руб. ¹⁰⁶⁰	Административный штраф в размере 4 000 руб. За совершение правонарушения повторно или с использованием транспортного средства — штраф 5 000 руб. ¹⁰⁶¹	Административный штраф в размере 4 000 руб. За совершение правонарушения повторно или с использованием транспортного средства	Административный штраф в размере от 1 000 руб. до 4 000 руб. За совершение правонарушения повторно или с использованием транспортного средства	Установлена административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Нижегородской области в соответствии с КоАП РФ Утверждён перечень должностных лиц

¹⁰⁶⁰ Закон г. Москвы от 01.04.2020. № 6 «О внесении изменений в статьи 2 и 8 Закона города Москвы от 10 декабря 2003 года № 77 “Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве” и Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 “Кодекс города Москвы об административных правонарушениях”».

¹⁰⁶¹ Закон Московской области от 04.05.2016 № 37/2016-03 (ред. от 05.10.2020) «Кодекс Московской области об административных правонарушениях» (принят постановлением Мособлдумы от 14.04.2016 № 3/162-П).

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
			транспортного средства — штраф 5 000 руб. ¹⁰⁶²	средства — штраф 5 000 руб. ¹⁰⁶³	органов исполнительной власти региона, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях
Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов	<ul style="list-style-type: none"> • Продление срока уплаты авансовых платежей за I квартал 2020 г. по налогу на имущество организаций и земельному налогу; • Продление срока уплаты торгового сбора за I квартал 2020 г.; • Освобождение от арендной платы, отсрочка арендных платежей, освобождение от 	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличение Фонда микрофинансирования МСП на 200 млн руб.; • Снижение средней ставки по кредитам для субъектов МСП до 6 % годовых и предоставление микрозайма с отсрочкой уплаты основного долга и процентов; • Увеличение объёма Гарантийного фонда Московской области; • Увеличение размера субсидий на 	<ul style="list-style-type: none"> • Финансово-кредитные, налоговые и административные меры поддержки; • Освобождение от арендной платы для отдельных категорий арендаторов; • Предоставление льготных «зарплатных» кредитов; • Реструктуризация, отсрочка платежей 	<ul style="list-style-type: none"> • Комплекс программ с общим объёмом финансирования в 1,3 млрд руб.; • Поддержка отраслей экономики, оказавшихся в зоне риска (обеспечение возможности участия в федеральной поддержке); • Поддержка МСП (мораторий на проверки, 	<ul style="list-style-type: none"> • Выделение из бюджета Нижегородской области 100 млн руб. на льготное кредитование МСП; • Выдача льготных займов и др.

¹⁰⁶² Закон Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (с изменениями на 23 июля 2020 года).

¹⁰⁶³ Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19.12.2006 № 80-ЗРТ (с изменениями на 24 апреля 2020 года).

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	<p>уплаты 50 % суммы аренды;</p> <ul style="list-style-type: none"> Предоставление субъектам МСП за счёт средств бюджета г. Москвы экономической поддержки до 8 % годовых по кредиту; Уменьшение на 50 % оплаты по договорам на осуществление торговой деятельности в нестационарном торговом объекте (в вестибюлях и переходах метрополитена)¹⁰⁶⁴ и др. 	<p>возмещение затрат от покупки оборудования с 30 % до 50 % для МСП и индивидуальных предпринимателей;</p> <ul style="list-style-type: none"> Увеличение компенсации затрат до 80 % производителям масок и средств дезинфекции; Выдача Торгово-промышленной палатой Московской области предпринимателям заключения о возникновении обстоятельств непреодолимой силы, которые позволяют бизнесу отсрочить исполнение обязательств по контрактам и 	<p>по кредитам для субъектов МСП;</p> <ul style="list-style-type: none"> Предоставление безвозмездной финансовой помощи компаниям из пострадавших отраслей в части предоставления материальной помощи сотрудникам и др. 	<p>временная отсрочка уплаты арендных платежей, и др.);</p> <ul style="list-style-type: none"> Субсидирование в целях возмещения части фактически произведённых и документально подтверждённых затрат, связанных с уплатой процентов по кредитным договорам, для тех субъектов МСП, которые не осуществляют виды деятельности, признанные на федеральном уровне «наиболее пострадавшими», но обороты которых снижены 	

¹⁰⁶⁴ Постановление Правительства Москвы от 31.03.2020 № 273-ПП «О внесении изменения в постановление Правительства Москвы от 24 марта 2020 г. № 212-ПП».

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
		<p>избежать штрафных санкций;</p> <ul style="list-style-type: none"> Отсрочка по арендной плате за пользование недвижимым имуществом, находящимся в собственности Московской области, а также земельными участками, находящимися в собственности Московской области или участками, государственная собственность на которые не разграничена 		<p>более чем на 30 % по сравнению со среднемесячным и оборотами за 2019 год, а также сохранившие количество рабочих мест не менее чем на 90 % по сравнению с мартом 2020 года</p>	
Меры поддержки в отношении населения	<ul style="list-style-type: none"> Дополнительная выплата на ребёнка до 3 лет; Повышение пособия по безработице; 	<ul style="list-style-type: none"> Разовая социальная материальная поддержка граждан старше 65 лет, а также граждан, имеющих 	<ul style="list-style-type: none"> Разовая социальная материальная поддержка граждан пенсионного 	<ul style="list-style-type: none"> Денежная выплата на проезд, пособия на ребёнка¹⁰⁶⁵; Обеспечение работы 	<ul style="list-style-type: none"> Адресная государственная социальная поддержка на основании социального контракта (в рамках

¹⁰⁶⁵ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 01.04.2020 № 241 «О продлении срока предоставления отдельных мер социальной поддержки».

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	<ul style="list-style-type: none"> • Надбавки безработным гражданам на несовершеннолетних их детей; • Отмена платы за капитальный ремонт; • Повышение пособия на детей от 3 до 7 лет; • Разовая социальная материальная помощь жителям Москвы старше 65 лет; • Меры материального стимулирования работников медицинских организаций и меры стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную 	<p>определённые заболевания;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Социальные материальные выплаты гражданам, признанным в установленном законом порядке безработными; • Социальная поддержка отдельным категориям граждан (семьям с детьми-инвалидами, имеющим среднедушевой доход, превышающий величину прожиточного минимума); • Выплаты стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку работникам, участвующим и 	<p>возраста на самоизоляции;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ежемесячные выплаты семьям, доход которых не превышает величину прожиточного минимума, на каждого ребёнка в возрасте от 3 до 7 лет и др. 	<p>волонтеров по доставке лекарств, продуктов и товаров первой необходимости отдельным категориям граждан и работы телефонов «горячих линий» по вопросам доставки лекарств, продуктов и товаров первой необходимости отдельным категориям граждан;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Выплаты стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку работникам государственных стационарных 	<p>проекта по повышению реальных доходов граждан и снижению уровня бедности к 2024 году в два раза);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Дополнительные выплаты медицинским работниками др.

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	нагрузку работникам организаций социального обслуживания и др.	обеспечивающим оказание медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция и др.		организаций социального обслуживания, оказывающим социальные услуги гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией и др.	

ТАБЛИЦА 6. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА РЕАГИРОВАНИЯ НА COVID-19 ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ, КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ, КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ, ПРИМОРСКОГО КРАЯ, ХАБАРОВСКОГО КРАЯ¹⁰⁶⁶

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
Орган государственной власти / компетенции	Предусмотрена возможность установления актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ ограничительных и иных мероприятий, а также введение особого порядка передвижения	Предусмотрена возможность установления актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ ограничительных и иных мероприятий, а также введение особого порядка передвижения	Предусмотрена возможность установления актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ ограничительных и иных мероприятий, а также введение особого порядка передвижения	Предусмотрена возможность установления актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ ограничительных и иных мероприятий, а также введение особого порядка передвижения	Предусмотрена возможность установления актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ ограничительных и иных мероприятий, а также введение особого порядка передвижения

¹⁰⁶⁶ В таблице отражены первые ответные меры субъектов РФ на распространение коронавирусной инфекции.

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
Правовые акты	Указ Губернатора Иркутской области от 12 октября 2020 г. № 279-уг «О режиме функционирования повышенной готовности для территориальной подсистемы Иркутской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»	Постановление Правительства Калининградской области от 16 марта 2020 № 134 «О введении на территории Калининградской области режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Калининградской области и некоторых мерах по предотвращению распространения в Калининградской области новой коронавирусной инфекции»	Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 13 марта 2020 г. № 129 (ред. от 02 июля 2020) «О введении режима повышенной готовности на территории Краснодарского края и мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»	<ul style="list-style-type: none"> Постановление Губернатора Приморского края от 18 марта 2020 г. № 21-пг «О мерах по предотвращению распространения на территории Приморского края новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)»; Распоряжение Правительства Приморского края от 3 апреля 2020 г. № 113-рп «О мероприятиях по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с 	<ul style="list-style-type: none"> Распоряжение Правительства Хабаровского края от 13 февраля 2020 г. № 120-рп «О введении режима повышенной готовности»; Постановление Правительства Хабаровского края от 26 марта 2020 г. № 97-пр «О мероприятиях по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции на территории Хабаровского края»; Постановление Правительства Хабаровского края от 29 апреля 2020 г. № 176-пр «О введении дополнительных мероприятий по

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
				<p>распространени ем новой коронавирусной инфекции»;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Распоряжение Правительства Приморского края от 1 апреля 2020 г. № 106-рп «Об обеспечении предоставления дополнительных мер поддержки по договорам аренды недвижимого имущества, находящегося в собственности Приморского края» 	<p>предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции на территории Хабаровского края»;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постановление Губернатора Хабаровского края от 13 апреля 2020 г. № 35 «Об утверждении Перечня органов исполнительной власти Хабаровского края и их должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 20.6.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях»;

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
					<ul style="list-style-type: none"> • Постановление Правительства Хабаровского края от 8 апреля 2020 г. № 137-пр «Об оказании единовременной адресной помощи отдельным категориям гражданам»; • План «первоочередных мер поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае в сферах деятельности, наиболее пострадавших в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции»



Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
Термины и определения	<ul style="list-style-type: none"> Изоляция (для лиц с симптомами ОРВИ, сотрудников и обучающихся с признаками инфекционного заболевания (повышенная температура тела, кашель и др.), а также лиц, привлекаемых к работе вахтовым методом для выполнения сезонных работ); Самоизоляция на дому (например, для пребывающих на территорию РФ, лиц старше 65 лет). <p>Указ № 279-уг не содержит положений с определением данных терминов</p>	<ul style="list-style-type: none"> Изоляция на дому или условиях обсерватора (в течение 14 дней со дня возвращения в РФ). Под изоляцией в данном случае понимается нахождение в изолированном помещении, позволяющем исключить контакты с членами семьи и иными лицами, не подвергнутыми изоляции; Самоизоляция по месту проживания (для граждан старше 65 лет, а также граждан, имеющих заболевания). <p>Постановление № 134 не содержит положений с определением данных терминов</p>	<ul style="list-style-type: none"> Изоляция (в течение 14 дней со дня возвращения на территорию РФ); Самоизоляция (для граждан старше 65 лет, а также граждан, имеющих: заболевания эндокринной системы (инсулинозависимый диабет), органов дыхания, системы кровообращения, мочеполовой системы (хронические болезни почек 3–5 стадии); трансплантированные органы и ткани, злокачественные новообразования любой локализации). <p>Постановление № 129 не содержит положений с определением данных терминов</p>	<ul style="list-style-type: none"> Чрезвычайное и непредотвратимое обстоятельство; Режим повышенной готовности; Самоизоляция; Режим самоизоляции. <p>Постановление № 21-пг не содержит положений с определением данных терминов</p>	<ul style="list-style-type: none"> Режим повышенной готовности; Изоляция (для лиц с симптомами ОРВИ); Самоизоляция (например, для пребывающих на территорию РФ, лиц старше 65 лет). <p>Распоряжение № 120 и Постановление № 97 не содержат положений с определением данных терминов</p>

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
Положение об истечении срока действия	Положение об истечении срока действия установлено, но данный срок неоднократно увеличивался	Положение об истечении срока действия установлено, но данный срок неоднократно увеличивался	Положение об истечении срока действия установлено, но данный срок неоднократно увеличивался	Положение об истечении срока действия не установлено	Положение об истечении срока действия не установлено
Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов	<ul style="list-style-type: none"> Приостановление работы объектов розничной торговли, за исключением аптек и аптечных пунктов, а также объектов розничной торговли в части реализации продовольственных товаров (в магазинах, на рынках, ярмарках, а также на улице в промышленной упаковке) и (или) непродовольственных товаров первой необходимости; Приостановление работы салонов красоты (в том 	<ul style="list-style-type: none"> Приостановление работы объектов розничной торговли, за исключением аптек и аптечных пунктов, а также объектов розничной торговли в части реализации продовольственных товаров (в магазинах, на рынках, ярмарках, а также на улице в промышленной упаковке) и (или) непродовольственных товаров первой необходимости; Приостановление работы салонов красоты (в том 	<ul style="list-style-type: none"> Приостановление работы объектов розничной торговли, за исключением аптек и аптечных пунктов, а также объектов розничной торговли в части реализации продовольственных товаров (в магазинах, на рынках, ярмарках, а также на улице в промышленной упаковке) и (или) непродовольственных товаров первой необходимости; Приостановление работы салонов красоты (в том числе парикмахерских), спа-салонов, косметических и массажных салонов, 	<ul style="list-style-type: none"> Запрет на проведение крупных общественных мероприятий с очным присутствием граждан; Запрещено бронирование мест, приём и размещение граждан в гостиницах и иных подобных местах, за исключением лиц, находящихся в служебных командировках или служебных поездках и др. 	<ul style="list-style-type: none"> Приостановление работы объектов розничной торговли, за исключением аптек и аптечных пунктов, а также объектов розничной торговли в части реализации продовольственных товаров (в магазинах, на рынках, ярмарках, а также на улице в промышленной упаковке) и (или) непродовольственных товаров первой необходимости; Приостановление работы салонов красоты (в том

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
	числе парикмахерских), спа-салонов, косметических и массажных салонов, соляриев, бань, саун, бассейнов, фитнес-центров и других объектов физической культуры, аквапарков и иных объектов, где оказываются подобные услуги, предусматривающие очное присутствие граждан и др.	числе парикмахерских), спа-салонов, косметических и массажных салонов, соляриев, бань, саун, бассейнов, фитнес-центров и других объектов физической культуры, аквапарков и иных объектов, где оказываются подобные услуги, предусматривающие очное присутствие граждан и др.	соляриев, бань, саун, бассейнов, фитнес-центров и других объектов физической культуры, аквапарков и иных объектов, где оказываются подобные услуги, предусматривающие очное присутствие граждан и др.		числе парикмахерских), спа-салонов, косметических и массажных салонов, соляриев, бань, саун, бассейнов, фитнес-центров и других объектов физической культуры, аквапарков и иных объектов, где оказываются подобные услуги, предусматривающие очное присутствие граждан и др.
Ответственность	Административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Иркутской области в соответствии с КоАП РФ	Административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Калининградской области в соответствии с КоАП РФ	Административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Краснодарского края в соответствии с КоАП РФ	Административная ответственность в Законе Приморского края ¹⁰⁶⁷ за нарушение требований нормативных	Административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Хабаровского края в соответствии с КоАП РФ

¹⁰⁶⁷ Закон Приморского края от 08.04.2020 № 777-КЗ «О внесении изменений в Закон Приморского края “Об административных правонарушениях в Приморском крае”».

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
				правовых актов Приморского края	
Ограничительные меры в отношении населения	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Обязательное наличие документа, удостоверяющего личность в случае нахождения вне места проживания (пребывания); • Обязательное использование средств индивидуальной защиты (масок, респираторов, перчаток) при посещении магазинов и других помещений организаций, деятельность которых не приостановлена, а также во время совершения 	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Обязательное наличие документа, удостоверяющего личность в случае нахождения вне места проживания (пребывания); • Обязательное использование средств индивидуальной защиты (масок, респираторов, перчаток) при посещении магазинов и других помещений организаций, деятельность которых не приостановлена, а также во время совершения 	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Обязательное использование средств индивидуальной защиты (масок, респираторов, перчаток) при посещении магазинов и других помещений организаций, деятельность которых не приостановлена, а также во время совершения поездок в общественном транспорте; • Обязательный отказ от посещения мест массового скопления людей; • Ограничение поездок, в том числе в целях туризма и отдыха; • Запрет для лиц, проживающих 	<ul style="list-style-type: none"> • Обязательное использование цифровых пропусков для передвижения по территории Приморского края; • Самоизоляция (для прибывших в РФ и лиц старше 65 лет), запрет покидать места проживания (пребывания); • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Использование средств индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторов) при нахождении в местах общего пользования; • Ограничение поездок, в том числе в целях туризма и отдыха и др. 	

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
	<p>поездок в общественном транспорте;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Предоставление документа, удостоверяющего личность для лиц, передвигающихся на территории Иркутской области, в том числе передвигающихся на личном (служебном) автотранспорте, сотрудникам правоохранительных органов, сотрудникам исполнительных органов государственной власти Иркутской области, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях; 	<p>поездок в общественном транспорте;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обязательный отказ от посещения мест массового скопления людей; • Ограничение поездок, в том числе в целях туризма и отдыха и др. 	<p>(находящихся) на территории Краснодарского края, покидать места проживания (пребывания), за исключением:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ случаев обращения за экстренной (неотложной) медицинской помощью и случаев иной прямой угрозы жизни и здоровью; ○ случаев следования к месту (от места) осуществления деятельности (в том числе работы), которая допустима в соответствии с Указом Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней»; 	<p>в местах общего пользования и др.</p>	

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
	<ul style="list-style-type: none"> • Запрет нахождения несовершеннолетних лиц вне места проживания (пребывания) без сопровождения совершеннолетних граждан в период с 7:00 до 21:00 и без сопровождения родителей (иных законных представителей) в период с 21:00 до 7:00) и др. 		<ul style="list-style-type: none"> ○ осуществления деятельности, которая связана с передвижением по территории Краснодарского края, допустима в соответствии с Указом Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206; ○ следования к ближайшему месту приобретения товаров, работ, услуг, реализация которых не ограничена в соответствии с Постановлением № 129; ○ ухода за недееспособными, ограниченно дееспособными лицами или лицами, нуждающимися в постоянном постороннем уходе, 		

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
			<p>находящимися на иждивении, доставки товаров первой необходимости гражданам старше 65 лет, а также гражданам, имеющим заболевания: эндокринной системы (инсулинозависимый диабет), органов дыхания, системы кровообращения, мочеполовой системы (хронические болезни почек 3–5 стадии); трансплантированные органы и ткани, злокачественные новообразования любой локализации;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ выноса мусора до ближайшего места 		

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
			<p>накопления отходов;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ выгула домашних животных на расстоянии, не превышающем 100 метров от места проживания (пребывания); • Запрет транзитного проезда транспорта по территориям населённых пунктов Краснодарского края, за исключением проезда по автомобильным дорогам, проходящим через населённые пункты Краснодарского края, в случае отсутствия иных автомобильных дорог в объезд населённых пунктов; • Запрет для лиц, проживающих на территории Краснодарского края, перемещаться на 		

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
			автомобильном транспорте по территориям муниципальных образований Краснодарского края и др.		
Положение об истечении срока действия	Положение об истечении срока действия установлено, но данный срок неоднократно увеличивался	Положение об истечении срока действия установлено, но данный срок неоднократно увеличивался	Положение об истечении срока действия установлено, но данный срок неоднократно увеличивался	Положение об истечении срока действия не установлено	Положение об истечении срока действия установлено, но данный срок неоднократно увеличивался
Ответственность	Административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Иркутской области в соответствии с КоАП РФ	Административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Калининградской области в соответствии с КоАП РФ	Административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Краснодарского края в соответствии с КоАП РФ	Административный штраф в размере от 3 000 до 5 000 руб.	<ul style="list-style-type: none"> Административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Хабаровского края в соответствии с КоАП РФ; Постановлением Губернатора Хабаровского края от 13 апреля 2020 № 35 «Об утверждении Перечня органов

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
					<p>исполнительной власти Хабаровского края и их должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» были определены должностные лица, уполномоченные составлять протоколы по статье 20.6.1 КоАП РФ («Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе её возникновения»)</p>



Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов	<ul style="list-style-type: none"> Снижение ставки налога на имущество организаций, применяющих УСН; Освобождение от арендной платы субъектов МСП; Отсрочка уплаты арендной платы по договорам аренды объектов недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности Иркутской области, заключённым до 18 	<ul style="list-style-type: none"> Снижение ставки налога на имущество организаций, применяющих УСН; Отсрочка уплаты налогов и авансовых платежей¹⁰⁶⁸; Субсидии МСП¹⁰⁶⁹ и др. 	<ul style="list-style-type: none"> Понижение ставки налога на имущество организаций; Снижение налоговой ставки в отношении административно-деловых центров и торговых центров (комплексов) и помещений в них и др.; Снижение суммы налога на имущество организаций; Приостановление проверок и др. 	<ul style="list-style-type: none"> Освобождение организаций и индивидуальных предпринимателей от платы за аренду земельных участков и объектов нежилого фонда, находящихся в собственности Приморского края; Льготные займы для субъектов МСП под 0,5 %¹⁰⁷⁰; Субсидии; 	<ul style="list-style-type: none"> Обеспечение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, снижение финансовой нагрузки; Снижение налоговых ставок по упрощённой системе налогообложения для субъектов МСП, наиболее пострадавших в результате распространения новой

¹⁰⁶⁸ Постановление Правительства Калининградской области от 21.04.2020 № 215 «О продлении сроков уплаты отдельных налогов и авансовых платежей по налогам на территории Калининградской области в 2020 году».

¹⁰⁶⁹ Постановление Правительства Калининградской области от 14.04.2020 № 205 «Об установлении порядка предоставления субсидий из областного бюджета юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства со среднесписочной численностью работников до 15 человек, на осуществление мероприятий, связанных с предпринимательской деятельностью, частичное финансовое обеспечение расходов на выплату заработной платы и начислений на заработную плату, оплату аренды помещений, используемых для осуществления предпринимательской деятельности, в 2020 году и о выделении денежных средств из резервного фонда Правительства Калининградской области в рамках мероприятий, связанных с устранением последствий распространения коронавирусной инфекции и предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики Калининградской области».

¹⁰⁷⁰ URL: <http://mb.primorsky.ru/regional-measures>.

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
	<p>марта 2020 г., при обращении арендаторов с заявлением о необходимости предоставления отсрочки уплаты арендной платы;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Продление установленных Законом Иркутской области от 8 октября 2007 г. № 75-оз сроков уплаты авансовых платежей по налогу на имущество организаций для налогоплательщиков, основной вид экономической деятельности которых, содержащийся в ЕГРЮЛ по состоянию на 1 марта 2020 г., соответствует коду ОКВЭД, включённому в 			<ul style="list-style-type: none"> • Снижение ставки региональных налогов и др. 	<p>коронавирусной инфекции;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Поддержка в сфере закупок; • Имущественная поддержка (отсрочка по уплате арендных платежей, снижение арендной платы); • Приостановление проверок и др.

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
	<p>перечень отраслей российской экономики, утверждённый постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 434;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Продление сроков уплаты авансовых платежей по транспортному налогу для налогоплательщиков, основной вид экономической деятельности которых, содержащийся в ЕГРЮЛ по состоянию на 1 марта 2020 г., соответствует коду ОКВЭД, включённому в перечень отраслей российской экономики, утверждённый постановлением 				

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
	<p>Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 434;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Приостановление проверок компаний; • Субсидии юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) и индивидуальным предпринимателям, принявшим решение о введении неполного рабочего дня и др. 				
Меры поддержки в отношении населения	<ul style="list-style-type: none"> • Ежемесячные денежные выплаты на детей в возрасте 3–7 лет включительно (в соответствии с указом Президента РФ от 20 марта 2020 г. № 199 «О 	<ul style="list-style-type: none"> • Разовая мера социальной поддержки в виде социальной выплаты безработным гражданам и выделения денежных средств 	<ul style="list-style-type: none"> • Кредитные каникулы (для лиц, максимальная сумма кредита которых составляет 1,5 млн руб. и чей заработок упал на 30 % и более); • Помощь одиноким пожилым гражданам; 	<ul style="list-style-type: none"> • Оплата коммунальных услуг отдельным категориям граждан в качестве региональной социальной 	<ul style="list-style-type: none"> • Единовременная адресная помощь в размере 6 000 руб.; • Выплаты стимулирующего характера отдельным категориям работников

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
	<p>дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Выплаты стимулирующего характера отдельным категориям работников государственных учреждений здравоохранения на период режима функционирования повышенной готовности — организация выдачи средств индивидуальной защиты отдельным категориям граждан и др. 	<p>в рамках мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции (10 000 руб.);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Выплаты семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации в связи с мероприятиями, связанными с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции; • Единовременная финансовая 	<ul style="list-style-type: none"> • Доставка продуктовых наборов малообеспеченным гражданам; • Единовременная выплата малообеспеченным семьям (5 000 руб.); • Единовременная выплата малообеспеченным многодетным семьям (10 000 руб.); • Продление льготных проездных билетов на общественный транспорт 	<p>доплаты к пенсии;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пособия на ребёнка, ежемесячная денежная выплата в случае рождения (усыновления) третьего ребёнка или последующих детей, в качестве региональной социальной доплаты к пенсии; • Продление мер социальной поддержки; • Установление дополнительных выплат стимулирующего характера 	<p>государственных учреждений здравоохранения на период функционирования повышенной готовности;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Выдача средств индивидуальной защиты отдельным категориям граждан и др.

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
		<p>помощь гражданам, зарегистрированным в органах службы занятости, находящимся в поисках работы и др.</p>			



ТАБЛИЦА 7. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА МЕР РЕАГИРОВАНИЯ НА COVID-19 МОСКВЫ, МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, САНКТ-ПЕТЕРБУРГА, РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН, НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ, АКТУАЛЬНЫХ ПО СОСТОЯНИЮ НА СЕНТЯБРЬ 2020 ГОДА – МАРТ 2021 ГОДА

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
Правовые акты	<ul style="list-style-type: none"> Указ Мэра Москвы от 8 июня 2020 г. № 68-УМ (ред. от 5 марта 2021 г.) «Об этапах снятия ограничений, установленных в связи с введением режима повышенной готовности»¹⁰⁷¹; 	<ul style="list-style-type: none"> Постановление Губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ (ред. от 12 марта 2021 г.) «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской 	<p>Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 (ред. от 24 марта 2021 г.) «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»¹⁰⁷⁶</p>	<ul style="list-style-type: none"> Распоряжение Президента Республики Татарстан от 19 марта 2020 г. № 129 «О введении режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы 	<ul style="list-style-type: none"> Указ Губернатора Нижегородской области от 13 марта 2020 г. № 27 (в ред. от 24 марта 2021 г.) «О введении режима повышенной готовности» в связи с распространением новой коронавирусной

¹⁰⁷¹ Указ Мэра Москвы от 08.06.2020 № 68-УМ (ред. от 05.03.2021) «Об этапах снятия ограничений, установленных в связи с введением режима повышенной готовности». URL: <https://docs.cntd.ru/document/565046123> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁷⁶ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 (ред. от 24.03.2021) «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: : <https://www.gov.spb.ru/covid-19/dokument/> (дата обращения: 25.03.2021).

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	<ul style="list-style-type: none"> Постановление Правительства Москвы от 24 марта 2020 г. № 212-ПП (ред. от 25 декабря 2020 г.) «О мерах экономической поддержки в условиях режима повышенной готовности»¹⁰⁷² 	<p>областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области»¹⁰⁷³;</p>		<p>предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Республики Татарстан»¹⁰⁷⁷;</p> <ul style="list-style-type: none"> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 19 марта 2020 г. № 208 (в ред. от 30 ноября 2020 г.) «О 	<p>инфекции (COVID-19)»¹⁰⁷⁹;</p> <ul style="list-style-type: none"> Указ Губернатора Нижегородской области от 7 апреля 2020 г. № 53 «О мерах поддержки организаций и лиц, пострадавших от распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»¹⁰⁸⁰

¹⁰⁷² Постановление Правительства Москвы от 24.03.2020 № 212-ПП (ред. от 25.12.2020) «О мерах экономической поддержки в условиях режима повышенной готовности». URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43571220/> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁷³ Постановление Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ (ред. от 12.03.2021) «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». URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-gubernatorom/postanovleniya/12-03-2020-16-59-52-postanovlenie-gubernatora-moskovskoy-oblasti-ot> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁷⁷ Распоряжение Президента Республики Татарстан от 19.03.2020 № 129 «О введении режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Республики Татарстан». URL: <https://rg.ru/2020/03/20/tatarstan-rasp129-reg-dok.html> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁷⁹ Указ Губернатора Нижегородской области от 13.03.2020 № 27 (в ред. от 24.03.2021) «О введении режима повышенной готовности» в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: <https://www.government-nnov.ru/?id=17518> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁸⁰ Указ Губернатора Нижегородской области от 07.04.2020 № 53 «О мерах поддержки организаций и лиц, пострадавших от распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: <https://government-nnov.ru/?id=255032> (дата обращения: 25.03.2021).

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
		<ul style="list-style-type: none"> Постановление Губернатора МО от 11 сентября 2020 г. № 408-ПГ (ред. от 25 декабря 2020 г.) «Об утверждении Порядка предоставления денежной выплаты отдельным категориям граждан»¹⁰⁷⁴; Закон Московской области от 24 ноября 2020 г. № 223/2020-03 «О внесении изменений в Закон Московской области «О ставках налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения» 		мерах по предотвращению распространения в Республике Татарстан новой коронавирусной инфекции» ¹⁰⁷⁸	

¹⁰⁷⁴ Постановление Губернатора МО от 11.09.2020 № 408-ПГ (ред. от 25.12.2020) «Об утверждении Порядка предоставления денежной выплаты отдельным категориям граждан». URL: <https://mosreg.ru/download/document/1090374> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁷⁸ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 19.03.2020 № 208 (в ред. от 30.11.2020) «О мерах по предотвращению распространения в Республике Татарстан новой коронавирусной инфекции». URL: <https://docs.cntd.ru/document/561776237> (дата обращения: 25.03.2021).

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
		и в Закон Московской области «О патентной системе налогообложения на территории Московской области» ¹⁰⁷⁵			
Ограничительные меры в отношении производственного и непроизводственного секторов	<ul style="list-style-type: none"> Запрет проведения досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, а также оказания соответствующих услуг, в том числе в 	<ul style="list-style-type: none"> Запрет проведения на территории Московской области спортивных и физкультурных мероприятий без согласования с Министерством физической культуры и спорта Московской области; Запрет на доступ в здания, строения, сооружения лиц, не соблюдающих 	<ul style="list-style-type: none"> Обязанность обеспечить перевод на дистанционный режим работы работников старше 65 лет, а также работников, имеющих хронические заболевания; Запрет на проведение публичных мероприятий; Осуществление деятельности в 	<ul style="list-style-type: none"> Запрет оказания услуг по предоставлению кальянов для курения; Приостановление деятельности ночных клубов; Приостановление проведения зрелищно-развлекательных мероприятий, а также оказания услуг общественного 	<ul style="list-style-type: none"> Запрет массовых мероприятий, за исключением спортивных соревнований при максимальном количестве участников не более 300 человек, памятных мероприятий — не более 50 человек, регистрации заключения брака не более 20 и 50 человек на закрытых и открытых

¹⁰⁷⁵ Закон Московской области от 24.11.2020 № 223/2020-03 «О внесении изменений в Закон Московской области “О ставках налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения” и в Закон Московской области “О патентной системе налогообложения на территории Московской области”». URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/zakony/25-11-2020-15-48-35-zakon-moskovskoy-oblasti-223-2020-oz-o-vnesenii-iz> (дата обращения: 25.03.2021).

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	<p>парках культуры и отдыха, торгово-развлекательных центрах, на аттракционах и в иных местах массового посещения граждан при условии одновременного присутствия более 50 % от общей вместимости места проведения мероприятия;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Запрет проведения публичных мероприятий; • Приостановление работы кружков и секций программы «Московское долголетие» в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях; • Требования по обеспечению измерения 	<p>ограничительные меры;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Запрет на доступ в торгово-развлекательные центры площадью более 5 000 м² лиц с температурой тела выше 37 градусов; • Запрет проведения публичных мероприятий; • Соблюдение работодателями требований по обеспечению измерения температуры тела работников, проведение исследований в отношении не менее 10 % работников на предмет наличия новой коронавирусной инфекции каждые 15 дней (если штатная 	<p>некоторых сферах только после получения QR-кода, подтверждающего готовность выполнения стандарта безопасной деятельности организации и др.</p>	<p>питания с 23:00 до 06:00;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Возложение на работодателей обязанности по обеспечению использования работниками средств индивидуальной защиты органов дыхания, осуществлению дезинфекционных мероприятий 	<p>площадках соответственно;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Приостановление работы объектов розничной торговли, салонов красоты (в том числе парикмахерских), спа-салонов, косметических и массажных салонов, соляриев, бань, саун, бассейнов, фитнес-центров и других объектов физической культуры, аквапарков и иных объектов, в которых оказываются подобные услуги, предусматривающие очное присутствие граждан, театров, музеев, зоопарков и т. д.; • Обязанность перевести на дистанционный режим работы всех

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	<p>температуры тела работников, проведению исследований в отношении не менее 10 % работников на предмет наличия новой коронавирусной инфекции каждые 15 дней, использование работниками средств индивидуальной защиты;</p> <ul style="list-style-type: none"> Рекомендовано перевести не менее 30 % работников, а также лиц старше 65 лет и граждан, имеющих заболевания, перечень которых определён Департаментом здравоохранения г. Москвы, на 	<p>численность работников составляет более 100 человек), по использованию работниками средств индивидуальной защиты;</p> <ul style="list-style-type: none"> Информирование работодателями работников, выезжающих за пределы территории РФ, о необходимости соблюдения обязательных требований 			<p>работников, чьё непосредственное участие не обусловлено обеспечением непрерывных технологических процессов, ограничить контакты между функциональными группами организации, отменить командировки</p>

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	дистанционный режим работы				
Ограничительные меры в отношении населения	<ul style="list-style-type: none"> • Запрет курения кальянов в ресторанах, барах, кафе и иных общественных местах; • Использование средств индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторок) и рук (перчаток); • Соблюдение социального дистанцирования 	<ul style="list-style-type: none"> • Самоизоляция для прибывших в РФ и совместно проживающих с ними; • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра, при занятии спортом — 5 метров; • Использование средств индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторов) при нахождении в местах общего пользования; • Совершение прогулок не более двух человек вместе (если они не 	<ul style="list-style-type: none"> • Самоизоляция для граждан в возрасте старше 65 лет, а также имеющих хронические заболевания; • Использование средств индивидуальной защиты органов дыхания; • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Запрет на посещение публичных мероприятий, дискотек, ночных клубов; • Запрет на курение кальянов; • Ограничение присутствия при 	<ul style="list-style-type: none"> • Использование средств индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторов) и рук (перчаток); • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра 	<ul style="list-style-type: none"> • Самоизоляция беременных женщин, граждан в возрасте старше 65 лет, а также имеющих хронические заболевания; • Использование средств индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторов) и рук (перчаток); • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
		являются членами одной семьи); <ul style="list-style-type: none"> Соблюдение режима самоизоляции при подозрении наличия коронавирусной инфекции, проявлений ОРВИ, при проживании с указанными выше лицами 	регистрации заключения брака (до 40 человек)		
Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов	<ul style="list-style-type: none"> Поддержка субъектов МСП до 1 июля 2021 г. в размере до 6 % годовых по кредитам, полученным ими до 15 апреля 2020 г., до 8 % годовых по кредитам, полученных с 15 апреля 2020 г.; 	<ul style="list-style-type: none"> Продление на 2021 год льготной ставки 10 % для лиц, осуществляющих вид деятельности из установленного перечня¹⁰⁸¹ и применяющих УСН; Продление налоговых каникул на 2021 год для некоторых 	<ul style="list-style-type: none"> Освобождение субъектов МСП от уплаты транспортного налога за 2020–2021 годы; Освобождение субъектов гостиничного, туристического, санаторного бизнеса и арендодателей от 	<ul style="list-style-type: none"> Отсрочка арендной платы для субъектов МСП, предприятий наиболее пострадавших отраслей в связи с использованием недвижимого имущества по договорам аренды недвижимого имущества, 	<ul style="list-style-type: none"> Освобождение лиц, осуществляющих перевозки по муниципальным и (или) межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Нижегородской области, от уплаты

¹⁰⁸¹ Закон Московской области от 12.02.2009 № 9/2009-03 (ред. от 24.11.2020) «О ставках налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения». URL: <https://docs.cntd.ru/document/819085729> (дата обращения: 25.03.2021).

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
	<ul style="list-style-type: none"> • Применение кадастровой стоимости объекта недвижимости 2018 года при расчёте размера налога на недвижимость за 2021 год; • Освобождение арендаторов от внесения арендной платы по договорам аренды объектов нежилого фонда или земельных участков, находящихся в собственности города Москвы, и земельных участков на территории города Москвы, государственная собственность на которые не разграничена и другие меры 	<p>индивидуальных предпринимателей</p>	<p>уплаты некоторых налогов за 2020–2021 годы;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Освобождение, отсрочка, рассрочка по платежам на внесение платы по договорам в отношении городской недвижимости, в том числе по договорам аренды в отношении отдельных категорий арендаторов, а также договорам купли-продажи городских помещений; • Приостановление мероприятий по выселению фактических пользователей городской недвижимостью 	<p>находящегося в государственной собственности Республики Татарстан;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Предоставление субсидий региональным операторам по обращению с твёрдыми коммунальными отходами 	<p>транспортного налога;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Предоставление финансовой помощи, субсидий по компенсации затрат на оплату труда работников, коммунальных услуг; • Отсрочка уплаты арендной платы для субъектов МСП по договорам аренды имущества и земельных участков, находящихся в государственной собственности Нижегородской области; • Субсидии на организацию отдыха детей

Критерии	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Нижегородская область
Меры поддержки в отношении населения	<ul style="list-style-type: none"> • Доставка лекарственных препаратов, обеспечение которыми осуществляется бесплатно по рецептам врачей; • Адресная социальная помощь при обращении по телефонам «горячей линии»; • Возобновление возможности использования льгот при проезде на общественном транспорте; • Стимулирующие выплаты работникам медицинских организаций и др. 	<p>Денежные выплаты работникам, а также командированным работникам учреждений, подведомственных Министерству обороны РФ, участвовавшим в оказании медицинской помощи в период действия режима повышенной готовности</p>	<p>Продуктовые наборы для семей воспитанников образовательных учреждений и др.</p>	<p>Денежная выплата на ребёнка от 3 до 7 лет и др.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Возложение на операторов связи обязанности обеспечить предоставление услуг связи и подключение к интернету для жителей Нижегородской области в возрасте от 65 лет при нулевом или отрицательном балансе; • Дополнительные выплаты медицинским работниками и др.

ТАБЛИЦА 8. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА РЕАГИРОВАНИЯ НА COVID-19 ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ, КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ, КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ, ПРИМОРСКОГО КРАЯ, ХАБАРОВСКОГО КРАЯ ПО СОСТОЯНИЮ НА СЕНТЯБРЬ 2020 ГОДА – МАРТ 2021 ГОДА

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
Правовые акты	<ul style="list-style-type: none"> Указ Губернатора Иркутской области от 12 октября 2020 г. № 279-уг (в ред. от 5 марта 2021 г.) «О режиме функционирования повышенной готовности для территориальной подсистемы Иркутской области единой государственной 	<ul style="list-style-type: none"> Постановление Правительства Калининградской области от 16 марта 2020 г. № 134 (в ред. от 15 марта 2021 г.) «О введении на территории Калининградской области режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных 	<ul style="list-style-type: none"> Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 13 марта 2020 г. № 129 (в ред. от 12 марта 2021 г.) «О введении режима повышенной готовности на территории Краснодарского 	<ul style="list-style-type: none"> Постановление Губернатора Приморского края от 18 марта 2020 г. № 21-пг (в ред. от 5 февраля 2021 г.) «О мерах по предотвращению распространения на территории Приморского края новой коронавирусной 	<ul style="list-style-type: none"> Распоряжение Правительства Хабаровского края от 13 февраля 2020 г. № 120-рп «О введении режима повышенной готовности»¹⁰⁸⁷; Постановление Правительства Хабаровского края от 26 марта 2020 г. № 97-пр «О

¹⁰⁸⁷ Распоряжение Правительства Хабаровского края от 13.02.2020 № 120-рп «О введении режима повышенной готовности». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2700202002170005> (дата обращения: 25.03.2021).

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
	системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» ¹⁰⁸²	ситуаций Калининградской области и некоторых мерах по предотвращению распространения в Калининградской области новой коронавирусной инфекции» ¹⁰⁸³	края и мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» ¹⁰⁸⁴	инфекции (COVID-2019)» ¹⁰⁸⁵ ; <ul style="list-style-type: none"> Распоряжение Правительства Приморского края от 3 апреля 2020 г. № 113-рп (в ред. от 20 октября 2020 г.) «О мероприятиях по обеспечению устойчивого развития 	мероприятиях по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции на территории Хабаровского края» ¹⁰⁸⁸ ; <ul style="list-style-type: none"> Постановление Правительства Хабаровского края от 8 апреля 2020 г.

¹⁰⁸² Указ Губернатора Иркутской области от 12.10.2020 № 279-уг (в ред. от 05.03.2021) «О режиме функционирования повышенной готовности для территориальной подсистемы Иркутской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». URL: <https://irkobl.ru/coronavirus/covid19-acts.php/945640/> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁸³ Постановление Правительства Калининградской области от 16.03.2020 № 134 (в ред. от 15.03.2021) «О введении на территории Калининградской области режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Калининградской области и некоторых мерах по предотвращению распространения в Калининградской области новой коронавирусной инфекции». URL: <https://docs.cntd.ru/document/561784213> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁸⁴ Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 13.03.2020 № 129 (в ред. от 12.03.2021) «О введении режима повышенной готовности на территории Краснодарского края и мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/561763387> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁸⁵ Постановление Губернатора Приморского края от 18.03.2020 № 21-пг (в ред. от 05.02.2021) «О мерах по предотвращению распространения на территории Приморского края новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/570709365> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁸⁸ Постановление Правительства Хабаровского края от 26.03.2020 № 97-пр «О мероприятиях по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции на территории Хабаровского края». URL: <https://docs.cntd.ru/document/465369132> (дата обращения: 25.03.2021).

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
				экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции» ¹⁰⁸⁶	№ 137-пр «Об оказании единовременной адресной помощи отдельным категориям граждан» ¹⁰⁸⁹ ; <ul style="list-style-type: none"> Постановление Правительства Хабаровского края от 28 августа 2020 г. № 364-пр (в ред. от 11 марта 2021 г.) «Об отдельных ограничительных мероприятиях, установленных в связи с введением режима повышенной готовности в условиях

¹⁰⁸⁶ Распоряжение Правительства Приморского края от 03.04.2020 № 113-рп (в ред. от 20.10.2020) «О мероприятиях по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции». URL: <https://docs.cntd.ru/document/570720877> (дата обращения: 25.03.2021).

¹⁰⁸⁹ Постановление Правительства Хабаровского края от 08.04.2020 № 137-пр «Об оказании единовременной адресной помощи отдельным категориям граждан». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2700202004090004> (дата обращения: 07.08.2021).

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
					<p>распространения новой коронавирусной инфекции»¹⁰⁹⁰;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постановление Правительства Хабаровского края от 19 марта 2021 г. № 76-пр «О снятии отдельных ограничительных мероприятий и признании утратившим силу постановления Правительства Хабаровского края от 16.10.2020 № 444-пр «О введении дополнительных мероприятий по предупреждению распространения

¹⁰⁹⁰ Постановление Правительства Хабаровского края от 28.08.2020 № 364-пр (в ред. от 11.03.2021) «Об отдельных ограничительных мероприятиях, установленных в связи с введением режима повышенной готовности в условиях распространения новой коронавирусной инфекции». URL: <https://docs.cntd.ru/document/465373600> (дата обращения: 25.03.2021).

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
					новой коронавирусной инфекции на территории Хабаровского края» ¹⁰⁹¹
Ограничительные меры в отношении производственного и непромышленного секторов	<ul style="list-style-type: none"> Ограничение (приостановление) деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих определённые виды деятельности (предоставление услуг предприятиями общественного питания, санаторно-курортных организаций, 	<ul style="list-style-type: none"> Запрет проведения массовых мероприятий; Приостановление проведения досуговых мероприятий в сферах культуры (за исключением объектов, в которых предоставляются сидячие места и заполнение мест ограничено 70 %, а также при наличии интервалов между мероприятиями не менее двух часов для проведения противоэпидемиологических мероприятий), культуры и спорта, развлекательной 	<ul style="list-style-type: none"> Приостановление проведения работы кружков и секций, иных досуговых мероприятий для пожилых людей; Приостановление проведения деловых мероприятий с участием свыше 100 человек, иных массовых мероприятий при заполнении зрительских мест более чем на 30 %; 	<ul style="list-style-type: none"> Приостановление проведения мероприятий с очным присутствием граждан в местах массового посещения граждан, в том числе в центрах социального обслуживания граждан; Возложение на работодателей обязанностей по отказу от направления 	<ul style="list-style-type: none"> Приостановление деятельности кальянных; Возложение обязанности по обеспечению дезинфекционного режима для работников и посетителей организаций и учреждений

¹⁰⁹¹ Постановление Правительства Хабаровского края от 19.03.2021 № 76-пр «О снятии отдельных ограничительных мероприятий и признании утратившим силу постановления Правительства Хабаровского края от 16.10.2020 № 444-пр “О введении дополнительных мероприятий по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции на территории Хабаровского края”». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2700202103220008> (дата обращения: 25.03.2021).

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
	<p>фитнес-залов и т. д.);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Возложение на работодателей обязанности по осуществлению мероприятий по выявлению работников с признаками респираторного заболевания, проведению дезинфекционных мероприятий; • Запрет проведения в образовательных организациях массовых мероприятий с участием различных групп лиц (классов, учебных групп), массовых мероприятий с привлечением 	<p>и просветительской деятельности;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Приостановление деятельности ночных клубов, детских игровых комнат и детских развлекательных центров; • Приостановление деятельности кинотеатров при загрузке более чем на 70 %; • Запрет на курение кальянов; • Обязанность проводить собрания, совещания, семинары, заседания комиссий и иные подобные мероприятия в дистанционном формате; • Возложение на работодателей обязанности по переводу на дистанционный режим работы не менее 50 % офисных работников, отказу от направления работников в командировки, 	<ul style="list-style-type: none"> • Приостановление проведения физкультурных, спортивных мероприятий, за исключением определённых случаев, в том числе занятий физической культурой и спортом в тренажёрных залах площадью до 300 кв. метров с загрузкой объекта более чем на 25 % от пропускной способности; • Запрет проведения межшкольных, межмуниципальных спортивных, культурных и иных мероприятий, оказания услуг по курению кальянов; 	<p>работников в служебные командировки в иностранные государства, от проведения мероприятий с участием иностранных граждан и от принятия участия в таких мероприятиях;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение работодателями измерения температуры тела работников на рабочих местах; • Возложение на работодателей обязанности по оказанию содействия в обеспечении самоизоляции на дому; 	

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
	лиц из иных организаций	осуществлению мероприятий, направленных на выявление заболевших работников, применению дистанционных способов проведения мероприятий	<ul style="list-style-type: none"> • Возложение на работодателей обязанностей по проведению дезинфекционных мероприятий, измерению температуры тела работников; • Рекомендация по переводу работников на дистанционный режим работы; • Ограничение работы объектов общественного питания временным интервалом с 7:00 до 24:00 по местному времени; • Приостановление бронирования мест, приёма и размещения организациями 	<ul style="list-style-type: none"> • Запрет на проведение торжественных и траурных мероприятий с общей численностью участников более 50 человек; • Запрет на использование кальянов 	



Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
			отдыха и оздоровления детей		
Ограничительные меры в отношении населения	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Использование средств индивидуальной защиты (масок, респираторов, перчаток); • Обязательная самоизоляция лиц в возрасте 65 лет и старше 	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Наличие документа, удостоверяющего личность, в случае нахождения вне места проживания (пребывания); • Использование средств индивидуальной защиты (масок, респираторов, перчаток); • Регистрация заключения брака при присутствии до 10 человек, включая сотрудников органов ЗАГС; • Возложение обязанности на граждан воздерживаться от посещения мест массового скопления людей, ограничить поездки в целях туризма и отдыха 	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Использование средств индивидуальной защиты (масок, респираторов, перчаток) в общественных местах; • Соблюдение режима самоизоляции лицами с хроническими и иными определёнными заболеваниями во время действия режима повышенной готовности 	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение социальной дистанции не менее 1,5 метра; • Использование средств индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторов) при нахождении в местах общего пользования; • Самоизоляция, за исключением установленных случаев 	Использование средств индивидуальной защиты органов дыхания (масок, респираторов) при нахождении в общественных местах

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
Меры поддержки в отношении производственного и непромышленного секторов	<ul style="list-style-type: none"> Снижение ставки налога на имущество организаций; Уменьшение суммы транспортного налога; Освобождение субъектов МСП от арендной платы; Приостановление проверок исполнительными органами Иркутской области в 2020 году и др. 	<ul style="list-style-type: none"> Уменьшение суммы налога на имущество организаций; Отсрочка уплаты налогов и арендной платы; Предоставление в 2020 году субсидий в связи с недополученными доходами, выплатой заработной платы 	<ul style="list-style-type: none"> Льготный срок предоставления документов по инвестиционным проектам; Уменьшение суммы налога на имущество организаций; Установление пониженной ставки УСН; Отсрочка уплаты налогов на имущество организаций, транспортного, земельного налогов, налогов по УСН и ЕНВД; Отсрочка по договорам аренды, заключённым до 13 марта 2020 г. 	<ul style="list-style-type: none"> Снижение ставки налога по УСН до 3 %; Субсидии 	<ul style="list-style-type: none"> Снижение ставки налога по УСН в размере 3 % и 8 % для налогоплательщиков, получивших не менее 80 % дохода от определённых видов деятельности; Снижение ставки налога на имущество организаций до 1,1 % для некоторых субъектов МСП; Снижение ставки транспортного налога до 50 % от установленной; Отсрочка уплаты арендной платы для социально ориентированных НКО

Критерии	Иркутская область	Калининградская область	Краснодарский край	Приморский край	Хабаровский край
Меры поддержки в отношении населения	Выдача средств индивидуальной защиты отдельным категориям граждан	<ul style="list-style-type: none"> • Рассрочка платежей по погашению задолженности по оплате взносов на капитальный ремонт; • Неначисление пени в связи с задолженностью по оплате взносов на капитальный ремонт; • Региональная выплата безработным гражданам в размере 10 000 рублей; • Ежемесячная выплата на детей в возрасте с 3 до 7 лет включительно; • Доставка на дом продуктов питания, промышленных товаров и лекарственных препаратов одиноким и одиноко проживающим гражданам пожилого возраста, инвалидам I и II групп 	<ul style="list-style-type: none"> • Помощь одиноким пожилым, малообеспеченным гражданам, семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации; • Единовременные выплаты малообеспеченным семьям, безработным гражданам 	<ul style="list-style-type: none"> • Пособие на детей в возрасте от 3 до 7 лет; • Предоставление медицинским работникам, переболевшим COVID-19, права на бесплатное санаторное лечение 	Единовременная адресная помощь в связи со сложным материальным положением из-за введённых мер по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции