



НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 340.142

Дата поступления: 11.04.2021
рецензирования: 15.05.2021
принятия: 25.05.2021

**Трансформация правового регулирования общественных отношений
в условиях пандемии**

М. Г. Смирнова

Северо-Западный филиал Российского университета правосудия, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация
E-mail: msm777@inbox.ru

Аннотация: В статье исследуются проблемы правового регулирования деятельности субъектов права и отношений. Анализируются основные характеристики правового регулирования, такие как предмет, метод, способы и типы правового регулирования. В настоящее время, в условиях пандемии COVID-19, правовое регулирование общественных отношений претерпевает серьезные трансформационные изменения. Существенное изменение предмета правового регулирования, обусловленное созданием ситуации серьезной угрозы для здоровья населения, понудило законодателя к введению ограничений основных прав и свобод субъектов права, а также к преимущественному использованию запретов и позитивных обязываний как способов регулирования общественных отношений. В связи с этим начинает доминировать разрешительный тип правового регулирования общественных отношений, который базируется на принципе «запрещено все, кроме того, что прямо разрешено законом». Вышеизложенное наглядно свидетельствует о явной трансформации правового регулирования в условиях пандемии.

Ключевые слова: правовое регулирование; предмет правового регулирования; метод правового регулирования; способы правового регулирования; типы правового регулирования; трансформация; пандемия.

Цитирование. Смирнова М. Г. Трансформация правового регулирования общественных отношений в условиях пандемии // Юридический вестник Самарского университета. 2021. Т. 7, № 2. С. 21–25. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2021-7-2-21-25>.

Информация о конфликте интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Смирнова М. Г., 2021

Марина Геннадьевна Смирнова – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского процессуального права; юридический факультет, Северо-Западный филиал Российского университета правосудия, 197046, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, Александровский парк, 5.

SCIENTIFIC ARTICLE

Submitted: 11.04.2021
Revised: 15.05.2021
Accepted: 25.05.2021

**Transformation of legal regulation of public relations in the context
of the pandemic**

M. G. Smirnova

North-West branch, Russian State University of Justice, Saint Petersburg, Russian Federation
E-mail: msm777@inbox.ru

Abstract: The article examines the problems of legal regulation of the activities of legal entities and relations. The main characteristics of legal regulation, such as the subject, method, methods and types of legal regulation, are analyzed. Currently, in the context of the COVID-19 pandemic, the legal regulation of public relations is undergoing serious transformational changes. A significant change in the subject of legal regulation, due to the creation of a situation of serious threat to public health, forced the legislator to introduce restrictions on the fundamental rights and freedoms of legal entities, as well as to the preferential use of prohibitions and positive obligations as ways to regulate public relations. In this regard, the permissive type of legal regulation of public relations begins to dominate, which is based on the principle of everything is prohibited, except what is directly permitted by law. The above clearly indicates a clear transformation of legal regulation.

Key words: legal regulation; subject of legal regulation; method of legal regulation; methods of legal regulation; types of legal regulation; transformation; pandemic.

Citation. Smirnova M. G. *Transformatsiya pravovogo regulirovaniya obshchestvennykh otnoshenii v usloviyakh pandemii* [Transformation of legal regulation of public relations in the context of the pandemic]. *Juridicheskiy vestnik Samarского университета* [Juridical Journal of Samara University], 2021, vol. 7, no. 2, pp. 21–25. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2021-7-2-21-25> [in Russian].

Information about the conflict of interests: author declares no conflict of interests.

© Smirnova M. G., 2021

Marina G. Smirnova – Doctor of Laws, associate professor, professor of the Department of Civil Procedure Law, Faculty of Law, Russian State University of Justice, 5, Alexandrovsky Garden, Saint Petersburg, 197046, Russian Federation.

В современной юридической науке проблемам правового регулирования общественных отношений, а именно предмету, методам, способам, приемам, типам правового регулирования посвящено немало научных работ. Механизм правового регулирования, его элементы и правовое регулирование в целом включены в предмет как общетеоретических, так и отраслевых юридических исследований. Можно констатировать, что проблемы правового регулирования, а также использования юридических инструментов для регулирования общественных отношений были и остаются актуальными вопросами юридических дисциплин [2–6].

Основоположником конструкции механизма правового регулирования является известный теоретик С. С. Алексеев, который в работе «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве» (1966) [7] заложил фундаментальные начала теории правового регулирования в целом. Под правовым регулированием ученый понимал осуществляемое при помощи права и всей совокупности правовых средств юридическое воздействие на общественные отношения. По мнению С. С. Алексеева, право потому и возникает, что в соответствии с требованиями экономического базиса на определенной стадии развития общества оказывается необходимым при помощи юридических средств упорядочить общественные отношения, ввести их в определенные рамки, обеспечить их дальнейшее развитие, известным образом юридически воздействовать на них. Идеи правового регулирования получили свое дальнейшее освещение и в последующих трудах С. С. Алексеева [8, с. 47; 9, с. 300; 10, с. 260–287]

Изучение правового регулирования было продолжено в трудах таких российских правоведов, как М. И. Байтин, А. В. Малько, С. А. Жинкин, Е. М. Савельев, В. А. Сапун, К. В. Шундилов.

Правовое регулирование выступает одним из видов воздействия права на общественные отношения. Правовое воздействие является более широким понятием, чем правовое регулирование, и представляет собой результативное, нормативно-организационное влияние на общественные отношения как специальную систему собственно правовых средств (норм права, юридических фактов, правоотношений, актов реализации и применения права), иных правовых явлений, таких как правосознание, правовая культура, правовые принципы, правотворчество и т. д.

Предмет, методы, способы и типы правового регулирования являются основополагающими характеристиками правового регулирования.

По мнению автора, в настоящее время, в условиях пандемии COVID-19, правовое регулирование общественных отношений претерпевает серьезные трансформационные изменения. Данная пандемия вызвана стремительным распространением коронавирусной инфекции COVID-19. Всемирная организация здравоохранения объявила о чрезвычайной ситуации в области обще-

ственного здравоохранения 30 января 2020 года, имеющей международное значение. 11 марта 2020 года она была признана пандемией. По состоянию на 02.02.2021 в ходе пандемии было зарегистрировано 103 377 424 случая заболевания в более чем 188 странах и территориях; более 2 236 454 человек скончалось¹.

Всемирная организация здравоохранения еще в марте 2020 года призвала государства принять неотложные и самые решительные меры, чтобы обуздать распространение коронавируса, отметив вызывающие тревогу уровень его распространения и тяжесть. Таким образом, существенное изменение предмета правового регулирования, обусловленное созданием ситуации серьезной угрозы для здоровья населения, предопределило и применение соответствующих приемов и способов регулирования общественных отношений.

В науке выделяют три основных способа регулирования общественных отношений: дозволение, позитивное обязывание и запрещение (запрет). Дозволение как «способ правового регулирования выражается в предоставлении участникам правовых отношений субъективных прав (управомочивание). Он проявляется в делегировании комплекса дозволений управомоченному лицу на совершение определенных действий» [12, с. 148]. Данный способ является одним из основополагающих в правовом регулировании. В условиях пандемии практически все государства были вынуждены ввести ограничения основных прав и свобод граждан.

Жизнь и здоровье человека являются высшими ценностями. В этой связи нормы международного права в области прав и свобод человека прежде всего гарантируют наивысший уровень здоровья и закрепляют правила, которые обязывают государства принимать самые необходимые меры для предотвращения угрозы здоровью населения и оказания соответствующей медицинской помощи тем гражданам, кто в ней нуждаются.

Международное законодательство предусматривает, что в ситуациях серьезных угроз для здоровья населения и чрезвычайных положений, угрожающих жизни нации в целом, возможны ограничения определенных прав и свобод. Однако данные ограничения необходимо вводить только в соответствующем порядке, установленном законом. Международные стандарты в области прав человека гласят, что вводимые ограничения должны быть научно обоснованными и, безусловно, необходимыми. Также вводимые ограничения должны быть соразмерными преследуемой цели и ограничены по времени действия, при этом должно соблюдаться человеческое достоинство.

Так, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах² признает за каж-

¹ Официальная статистика [6].

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [3].

дым человеком право на «наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья» и обязывает государства вводить необходимые меры для «предупреждения и лечения эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними».

Стоит констатировать, что пандемия COVID-19 по своему масштабу и последствиям создала реальную угрозу здоровью населения. В этих условиях вводимые государствами ограничения прав и свобод человека представляются, безусловно, оправданными. Примерами таких ограничений выступают ограничение свободы передвижения в связи с карантином или изоляцией.

Данные ограничения неизбежно порождают нарушение привычного уклада жизни, дезорганизацию, недовольство населения ими. Ограничения прав не должны быть избыточно широкими и должны соответствовать определенным критериям.

В 1984 году Экономическим и социальным советом ООН по правам человека были приняты Сиракузские принципы, содержащие важные рекомендации по вводимым государствами ограничениям прав и свобод в интересах охраны здоровья населения или в условиях чрезвычайного положения. Согласно Сиракузским принципам, любые вводимые ограничения прав и свобод в рамках мер, принимаемых для защиты населения, должны быть законными, необходимыми и соразмерными. Ограничения прав и свобод должны учитывать непропорциональные последствия для отдельных категорий населения и маргинализованных групп, должны быть ограничены во времени действия.

Кроме того, Сиракузские принципы провозглашают, что вводимые ограничения должны преследовать законную цель, осуществляться в соответствии с законом, основываться на научных фактах, обеспечивать достижение такой цели при минимальных ущемлениях и ограничениях, а применение ограничительных мер не должно иметь дискриминационного или произвольного характера.

Международный пакт о гражданских и политических правах³ также дублирует положения Сиракузских принципов. Данный документ провозглашает, что ограничения прав и свобод в интересах защиты здоровья населения должны быть необходимыми, соразмерными и законными и подлежать контролю.

Прекращение работы предприятий и организаций, полный карантин, не ограниченный по времени, как правило, вводятся в спешке, без обеспечения защиты тех, кто находится на карантине, особенно групп риска, и, соответственно, не отвечают установленным требованиям. Введение на законодательном уровне таких мер, полное закрытие предприятий, в том числе общественного

питания, часто носит дискриминационный и произвольный характер.

Кроме введения ограничения основных прав и свобод субъектов права в условиях пандемии основными способами регулирования общественных отношений становятся запреты и позитивные обязывания.

Под способом правового регулирования общественных отношений, таким как позитивные обязывания, понимается возложение на субъекта активной обязанности совершения каких-либо действий (например, обязанность платить налоги собственником помещения). Запрет как способ регулирования общественных отношений подразумевает возложение соответствующей обязанности воздерживаться от совершения определенных действий (например, работодателю запрещено привлекать несовершеннолетних к сверхурочным работам).

Данные способы имеют определенное сходство – и тот и другой предполагают возложение обязанностей, но если в одном случае обязанности носят позитивный, активный характер, то в другом – пассивный [12].

Так, согласно Постановлению правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (с изменениями, внесенными 22.10.2020)⁴, а именно п. 2.1.17 была запрещена деятельность ресторанов, кафе, столовых, баров, закусочных и иных предприятий общественного питания с 23.00 до 06.00, а также, согласно п. 2.1.18, запрещена деятельность в области отдыха и развлечения на территории объектов общественного питания. В соответствии с п. 1.4.1 вышеуказанного постановления введена обязанность для граждан использовать средства индивидуальной защиты при пользовании общественным транспортом. Нахождение пассажиров во всех видах транспорта общего пользования без средств индивидуальной защиты запрещено. В свою очередь, п. 1.4.2 обязывает перевозчиков при оказании услуг по перевозкам пассажиров и багажа не допускать нахождения работников и пассажиров во всех видах транспорта общего пользования, в том числе такси, без средств индивидуальной защиты органов дыхания и рук. Также, согласно п. 1.5, с 01.11.2020 запрещена деятельность организаций (индивидуальных предпринимателей), не имеющих уникального QR-кода. Это только небольшой перечень приведенных ограничений, запретов и обязываний. Субъекты РФ в зависимости от эпидемиологической ситуации полномочны вводить новые ограничения, запреты и позитивные обязывания.

Изучение судебной практики по делам, связанным с оспариванием гражданами и юридическими

³ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [3].

⁴ Постановление правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 (ред. от 05.11.2020) «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» [1].

лицами вводимых в условиях пандемии ограничений прав и свобод субъектов, наглядно свидетельствует, что большинство поданных заявлений в части оспаривания нормативных правовых актов судами субъектов были возвращены заявителям по формальным основаниям.

В части принятых к производству суда исковых заявлений были приняты решения, согласно которым было отказано в удовлетворении требований заявителей.

Например, по делу № 3а-176/2020 Санкт-Петербургский городской суд отказал со следующей формулировкой: «Рассматривая доводы административных истцов относительно нарушения оспариваемыми нормами их прав, свобод и законных интересов, суд принимает во внимание, что оспариваемыми нормами введены временные правила поведения, исключающие опасность непосредственного контакта с лицами, на которых может быть оказано негативное влияние, выраженное в распространении инфекции; введенные правила направлены не на ограничение прав граждан, а на защиту их жизни и здоровья»⁵.

За несоблюдение запретов и неисполнение соответствующих обязанностей предусмотрены меры ответственности. Возложение юридической ответственности за совершенное правонарушение, т. е. применение соответствующих мер принуждения многие ученые относят к вспомогательным (дополнительным) способам правового регулирования. Полагаем, что этот способ правового воздействия выступает таковым, поскольку представляет собой вид обязанности претерпевать наказания, лишения.

В качестве примера может служить следующая ситуация: проверка Роспотребнадзора в середине сентября 2020 года в Первом Санкт-Петербургском государственном медицинском институте имени Павлова выявила нарушения, в частности, на входе не у всех проверяют температуру, на втором этаже в холле толпились студенты без масок и соблюдения социальной дистанции, персонал кафедры терапии не обеспечен дезинфицирующими салфетками, допущение использования средств индивидуальной защиты сотрудниками кафедр с нарушением правил ношения маски (с открытым носом) и т. д. К ответственности привлекли исполняющего обязанности заведующего отделом, Петроградский районный суд Санкт-Петербурга назначил должностному лицу штраф в размере 25 000 рублей, это меньше низшего предела по части 2 статьи 6.3. КоАП РФ.

В условиях пандемии изменение предмета правового регулирования общественных отношений привело также к применению преимущественно императивного метода правового регулирования,

⁵ Информационная система судебной практики «СудАкт» [5].

который построен на использовании таких способов регулирования, как позитивные обязывания и запрещение (запрет). Важно отметить, что именно предмет правового регулирования предопределяет, соответственно, и методы, т. е. совокупность способов правового воздействия на общественные отношения.

Императивный метод регулирования характеризуется явным неравноправием субъектов. Отношения, складывающиеся между субъектами, отличаются субординацией и прямым подчинением, поскольку одним из участников отношений выступает компетентный государственно-властный орган.

На основе способов правового регулирования построены два основных типа правового регулирования. Первый тип – «дозволено все, кроме прямо запрещенного в законе». На этой формуле построен общедозволительный тип правового регулирования. Этот тип правового регулирования общественных отношений отличается строго и четко установленными запретами. Стоит отметить, что объем этих запретов при данном типе правового регулирования невелик, а объем дозволений не определен: все, что не запрещено [12]. Данный тип правового регулирования способствует проявлениям самостоятельности, активности, инициативности участников общественных отношений. Такие отрасли права, как гражданское, семейное, характеризуются наличием данного типа правового регулирования.

Второй тип правового регулирования сформулирован как: «запрещено все, кроме прямо разрешенного». При данном типе регулирования участники правовых отношений могут совершить только действия, которые прямо разрешены законом. Остальные действия запрещены. «Данный тип правового регулирования носит название разрешительного. Примером отрасли права, которой присущ данный тип регулирования, выступает административное право. Поскольку в законодательстве объем полномочий государственно властных органов определен их компетенцией. Все, что выходит за пределы компетенции, категорически запрещено» [11, с. 16–23].

Подводя итог, можно прийти к выводу, что в условиях пандемии государствами вводятся существенные ограничения основных прав и свобод субъектов права, кроме того, основными способами регулирования общественных отношений становятся запреты и позитивные обязывания. В этой связи можно утверждать, что во многих отраслях права начинает доминировать разрешительный тип правового регулирования общественных отношений, который базируется на принципе «запрещено все, кроме того, что прямо разрешено законом». Вышеизложенное наглядно свидетельствует о явной трансформации правового регулирования в условиях пандемии.

Библиографический список

1. Постановление правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 (ред. от 05.11.2020) «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Администрация Санкт-Петербурга: офиц. сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/564437085>.

2. Хронология действий ВОЗ по борьбе с COVID-19. URL: <https://www.who.int/ru/news/item/29-06-2020-covidtimeline>.
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах» (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. 28 апреля. № 17. Ст. 291. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml.
4. COVID-19 и права человека. URL: <https://www.hrw.org/ru/news/2020/04/01/339654> (дата обращения: 01.04.2020).
5. Информационная система судебной практики «СудАкт». URL: <https://sudact.ru>.
6. Официальная статистика. URL: <https://news.google.com/covid19/map?hl=ru&gl=RU&ceid=RU%3Aru>.
7. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва, 1966. 187 с. URL: http://www.adhdportal.com/book_3475.html.
8. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва: Статут, 1999. 709 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=20767680>; https://royallib.com/read/alekseev_serгей/pravo___azbuka_teorija_filosofiya_opit_kompleksnogo_issledovaniya.html#0.
9. Алексеев С. С. Государство и право. Начальный курс. Москва, 1999. 320 с.
10. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2002. 608 с. URL: <http://alekseev-museum.ru/wp-content/uploads/2017/12/Voshozhdenie-k-pravu.-Poiski-i-resheniya.-S.S.-Aleksееva.-2001.pdf>; <https://elibrary.ru/item.asp?id=20910931>.
11. Брызгалин А. В. Философия налогов // Налоги и финансовое право. 2009. № 5. С. 16–23. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12600497>.
12. Спасенников Б. А. Теория государства и права. Курс лекций. Москва: ФЛИНТА, 2013. 290 с. URL: <https://be5.biz/pravo/t036/index.html>.

References

1. *Postanovlenie pravitel'stva Sankt-Peterburga ot 13.03.2020 № 121 (red. ot 05.11.2020) «O merakh po protivodeistviyu rasprostraneniyu v Sankt-Peterburge novoi koronavirusnoi infektsii (COVID-19)»* [Resolution of the Government of Saint Petersburg dated 13.03.2020 № 121 (last updated 05.11.2020) «On measures to combat the spread in St. Petersburg of a new coronavirus infection (COVID-19)»]. Retrieved from the official website of the St. Petersburg Administration. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/564437085> [in Russian].
2. *Khronologiya deistvii VOZ po bor'be s COVID-19* [Listings of WHO's response to COVID-19]. Available at: <https://www.who.int/ru/news/item/29-06-2020-covidtimeline> [in Russian].
3. *Mezhdunarodnyi pakt ob ekonomicheskikh, sotsial'nykh i kul'turnykh pravakh (Prinyat 16.12.1966 Rezolyutsiei 2200 (XXI) na 1496-m plenarnom zasedanii General'noi Assamblei OON)* [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Adopted 16.12.1966 by the Resolution 2200 (XXI) in 1496 plenary meeting of the UN General Assembly)]. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR*, 1976, 28.04, no. 17, article 291. Available at: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml [in Russian].
4. *COVID-19 i prava cheloveka* [COVID-19 and human rights]. Available at: <https://www.hrw.org/ru/news/2020/04/01/339654> (accessed 01.04.2020) [in Russian].
5. *Informatsionnaya sistema sudebnoi praktiki «SudAkt»* [Information system of judicial practice «SudAkt»]. Available at: <https://sudact.ru> [in Russian].
6. *Ofitsial'naya statistika* [Official statistics]. Available at: <https://news.google.com/covid19/map?hl=ru&gl=RU&ceid=RU%3Aru> [in Russian].
7. *Alekseev S. S. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya v sotsialisticheskom gosudarstve* [Mechanism of legal regulation in the socialist state]. Moscow, 1966, 187 p. Available at: http://www.adhdportal.com/book_3475.html [in Russian].
8. *Alekseev S. S. Pravo: azbuka – teoriya – filosofiya: Opyt kompleksnogo issledovaniya* [Law: ABC – theory – philosophy: Experience of complex research]. Moscow: Statut, 1999, 709 p. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=20767680>; https://royallib.com/read/alekseev_serгей/pravo___azbuka_teorija_filosofiya_opit_kompleksnogo_issledovaniya.html#0 [in Russian].
9. *Alekseev S. S. Gosudarstvo i pravo. Nachal'nyi kurs* [State and law. Initial course]. Moscow, 1999, 320 p. [in Russian].
10. *Alekseev S. S. Voskhozhdenie k pravu. Poiski i resheniya. 2-e izd., pererab. i dop.* [Ascent to the law. Searches and solutions. 2nd edition, revised and enlarged]. Moscow, 2002, 608 p. Available at: <http://alekseev-museum.ru/wp-content/uploads/2017/12/Voshozhdenie-k-pravu.-Poiski-i-resheniya.-S.S.-Aleksееva.-2001.pdf>; <https://elibrary.ru/item.asp?id=20910931> [in Russian].
11. *Bryzgalin A. V. Filosofiya nalogov* [Philosophy of taxes]. *Nalogi i finansovoe pravo* [Tax and Financial Law], 2009, no. 5, pp. 16–23. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12600497> [in Russian].
12. *Spasennikov B. A. Teoriya gosudarstva i prava. Kurs lektzii* [Theory of state and law. Course of lectures]. Moscow: FLINTA, 2013, 290 p. Available at: <https://be5.biz/pravo/t036/index.html> [in Russian].