

Кузнецов А. В.

Конституционно-правовые ограничения в странах Европейского союза в условиях пандемии COVID-19

Kuznetsov A. V. Constitutional and Legal Restrictions in the European Union Countries in the Context of the COVID 19 Pandemic

Автором исследованы нормы международного права и законодательства стран Европейского союза (ЕС). Представлен перечень основных положений конституционно-правовых ограничений в странах ЕС. Изложен вопрос о применении норм Конвенции о правах человека. Рассмотрен принцип реализации нормативно-правовых актов в условиях пандемии COVID-19. Проведен сравнительный анализ правовых ограничительных мер в государствах ЕС.

Ключевые слова: конституционно-правовые ограничения, нормы международного права, Конвенция о правах человека, нормативно-правовые акты, пандемия COVID-19.

The article examines the norms of international law and the legislation of the EU countries. The list of main provisions of constitutional and legal restrictions in the European Union countries is presented. The application of the norms is described Human rights conventions. The principle of implementing legal acts in the context of the COVID-19 pandemic is considered. A comparative analysis of legal restrictive measures in the States of the European Union is carried out.

Keywords: constitutional and legal restrictions, international law, Convention on human rights, regulations, COVID-19 pandemic.

Статья посвящена проблеме конституционно-правовых ограничений в странах Европейского союза (ЕС) в условиях пандемии COVID-19 и определению такого понятия, как локдаун. Стоит отметить, инфекционное заболевание COVID-19 нарушило повседневную жизнь ЕС по многим аспектам.

В ЕС введены ограничительные меры в области передвижения, которые установили конституционно-правовые ограничения для граждан ЕС. Такие сложности сводятся к тому, что возникают проблемы с выездом на работу, в том числе вводится дистанционная работа на дому и перед отдельными государствами стоит вопрос о введении полного локдауна. На дистанционное обучение переходят учебные заведения, в том числе детские сады, школы, колледжи, вузы. По мнению экспертов, ограничительные меры направлены на централизацию в подходах государств-членов к проблеме COVID-19. Принятые меры создают прозрачность и предсказуемость действий государств для граждан и организаций.

Нормативно-правовые акты основаны на следующем принципе: ограничительная мера для беспрепятственного передвижения в целях защиты здоровья населения должна быть равноправной и справедливой. Как только позволит эпидемиологическая ситуация, такая мера должна ослабевать или отменяться.

Для предотвращения полного локдауна страны ЕС обязаны каждую неделю предоставлять Европейскому центру профилактики и контролю заболеваний (ECDC) необходимые сведения: официальное число зараженных COVID-19 на

Кузнецов Аркадий Владимирович — аспирант кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.
© Кузнецов А. В., 2020

100 тыс. населения за последние 14 дней, а также общее количество примененных тестов на COVID-19 за последние 7 дней на 100 тыс. населения и процент тестов с положительным результатом за последнюю неделю [1]. Так, на основании статистических данных ECDC публикует раз в семь дней карту Европейского союза с делением стран на регионы для помощи властям государств ЕС принимать последовательные решения по борьбе с COVID-19.

Зоны по степени эпидемиологической ситуации с COVID-19 на карте ЕС отмечаются зеленым, оранжевым и красным цветами, обозначающими число заражений COVID-19 на 100 тыс. человек населения. Вводится и серый цвет, который обозначает, что используется недостаточное количество тестов на COVID-19.

Так, ECDC подчеркивает, что государства — члены ЕС не вправе ограничивать граждан ЕС в свободном перемещении в зеленые зоны или из данных зон. Чтобы ограничения были введены, необходимо учитывать эпидемиологические различия между красными и зелеными зонами эпидемиологической обстановки для принятия пропорциональных мер. В соответствии с договором о ЕС (ст. 3 ч. 2) «союз предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц...» [2].

В договоре государства — члены ЕС не должны отказывать во въезде гражданам других стран ЕС. Если страны какого-либо государства ЕС вводят ограничения, то они могут потребовать от приезжих из неблагополучных зон, кроме зеленых, либо отправиться на карантин до 14 дней, либо произвести тестирование на месте по прибытии [2]. Путешественникам предоставляется возможность предъявить тест, проведенный до их приезда в определенную часть ЕС.

Государства — члены ЕС могут также запросить, [3] чтобы въезжающие на их территорию граждане заполняли определенные эпидемиологические бланки с указанием своего местоположения. Предлагается разработать общий европейский и российский эпидемиологический бланк, который будет применяться совместно в странах ЕС и Российской Федерации (РФ). Таким образом, граница ЕС и РФ пересекается и логичным решением видится введение единого эпидемиологического бланка, который сможет дать информацию о здоровье приезжающих граждан в принимающую страну, в том числе Россию. В качестве примера можно привести действие Европротокола для оформления дорожно-транспортного происшествия без сотрудников государственной автомобильной инспекции на территории РФ. Стоит отметить, что Европротокол введен во Франции. Изначально он помогает сторонам придти к совместному соглашению и без полиции Французской Республики решать вопрос о страховых выплатах во внесудебном порядке.

Так, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) представляет собой международный договор, закрепляющий основные права и свободы человека и действует для стран Совета Европы, в том числе России. Страны, которые подписали и ратифицировали данный договор, должны следовать зафиксированным в нем положениям. Более того, права и свободы, гарантированные Конвенцией, носят абсолютный характер. Другими словами, можно высказать предположение о том, что такие права и свободы не могут быть ограничены ни при каких условиях [4]. Таким образом, Конвенция — это единый свод законов для подписавших и ратифицировавших ее государств.

Обратим внимание на существенные ограничения, которые не учитываются в отношении ответственности при осуществлении права на жизнь. Речь идет о ст. 2 Конвенции и одновременно обязательстве по отмене смертной казни (ст. 1, 2, 3 Протокола № 6; ст. 1, 2 Протокола № 13 к Конвенции). Как правило, суще-

ствуют исключения в виде гибели людей в результате правомерных военных действий, а также запрета любых пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ст. 3 Конвенции). Так, согласно п. 1 ст. 4 Конвенции, введен полный запрет рабства и систематических принуждений человека к каким-либо действиям либо бездействию в интересах других лиц, проживающих на конкретных территориях, созданных в результате долговой кабалы или крепостного права и т. д. Статья 7 Конвенции запрещает осуждать человека за противоправное деяние, которое в момент его осуществления не являлось истинным уголовным преступлением. Статья 4 Протокола № 7 к Конвенции сообщает о том, что вводится запрет за повторное осуждение или наказание в уголовном праве.

Рассматривая ограничительные меры, обратимся к ст. 5 Протокола № 7 к Конвенции, которая гласит, что государству разрешается принимать такие ограничительные меры, которые следует соблюдать для «интересов детей». Пункт 2 статьи 8 Конвенции указывает на ограничение в праве на частную жизнь лишь в тех случаях, если такое «ограничение предусмотрено законом и обязательно к исполнению в демократическом обществе в потребностях национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, или защиты прав и свобод других лиц» [5]. В п. «е» ст. 5 «Право на свободу и личную неприкосновенность» Конвенции раскрывает содержание ограничения о законном заключении под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, в том числе COVID-19.

Обобщая все изложенное выше об ограничениях, резюмируем, что данные ограничения предусмотрены в интересах общества в целом, а не отдельных его элементов. В частности, такие ограничительные меры созданы для различных нестандартных правовых ситуаций, в том числе чрезвычайных ситуаций, военных действий, инфекционных заболеваний и других.

Обратим внимание на тот факт, что Конвенция имеет норму отступления от обязательств по особому основанию, в частности в связи с чрезвычайными ситуациями. В п. 1 ст. 15 говорится о том, что в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, любая из Высоких Договаривающихся Сторон может принимать меры в отступление от обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву [6]. При этом исключительные ситуации Европейский суд характеризует как кризисные. Данное положение применимо к ситуациям, когда граждане не защищены злоупотреблениями от властей государств.

Как следует из ст. 15 Конвенции, отступление от обязательств по соблюдению прав возможно только при выполнении целого ряда условий. Следует привести в качестве примера такие условия, которые не относятся к числу абсолютных. Первое условие — наличие войны между государствами или иных чрезвычайных ситуаций, которые угрожают жизни людей. Европейский суд по правам человека (далее — Суд, ЕСПЧ) определил чрезвычайные ситуации как «исключительную ситуацию недостатка или высокого уровня угрозы, затрагивающую все население, которая представляет угрозу мирной жизни населения», о чем говорится в постановлении ЕСПЧ по делу *Lawless v. Ireland* от 1 июля 1961 г. (жалоба № 332/57, § 28). Угроза должна быть настолько значительной, что обычные меры, которые допустимы в сходстве с Конвенцией, оказываются явно неудовлетворяющими

ситуации. Оценка же угроз определяется Судом на основе определенных обстоятельств конкретного дела.

Итак, чрезвычайные ситуации (ЧС) — это такие ситуации, которые представляют опасность для всего общества. ЧС в основном возникают в случаях гражданской войны или военных действий. ЧС созданы для введения особой зоны и введения комендантского часа с ограничением появления людей в определенное время, а также местах, объявленных зоной ЧС. Например, в деле «А. и другие против Соединенного Королевства» Суд дал оценку угрозе террористических актов как достаточному основанию для уклонения страны от ответственности, считая конкретную угрозу неминуемой на основании того, что данные акты нападения могут произойти практически в любой момент. Вместе с тем в фазе отступления от ответственности террористических актов не было произведено заключение на территории Соединенного Королевства, но Суд в этом деле вынес решение. Суд пояснил, что требование наличия опасности применимо в данном случае в отношении грядущих угроз и не может быть истолковано до такой степени узко. Следовательно, Суд хотел внести обязательство, т. е. ждать наступления бедствия до того момента, как принимать меры по его преодолению (постановление ЕСПЧ от 19 февраля 2009 г. по делу *A. and others v. United Kingdom*, жалоба № 3455/05, § 177).

Рассматривая вопрос об отступлениях от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях в соответствии со ст. 15 Конвенции, Суд наделяет Высокие Договаривающиеся Стороны, входящие в Конвенцию, большой свободой действий для принятия окончательного распоряжения о характере и объеме ослабляющихся мер, следуемых для прогнозирования чрезвычайной ситуации. Итак, Суд будет давать оценку, являлись ли эти меры «строго обязательными». Известны примеры, когда отступающая мера воздействует на основное право Конвенции.

Суду необходимо убедиться, что примененная мера абсолютна оправдана важными условиями чрезвычайной ситуации, в том числе гарантированы адекватные обязательства против злоупотреблений Конвенции. Это и есть право на свободу и личную неприкосновенность (постановление ЕСПЧ от 19 февраля 2009 г. по делу *A. and Others v. the United Kingdom*, жалоба № 3455/05, § 184).

Предлагаем проанализировать конституционно-правовые ограничения в странах ЕС, которые введены в сентябре — октябре 2020 г. В Европейском союзе появилось новое понятие «локдаун»: *lock* в переводе с английского означает «запирать», а *down* — «усилить». Вместе два слова в переводе на русский язык означают «изоляция». Многие европейские и российские политики используют данный термин. По нашему мнению, анализ правовых характеристик этого понятия необходим для рассмотрения конституционно-правовых ограничений, выявления теоретических и практических проблем реализации данных ограничительных мер.

Охарактеризуем положительные и отрицательные критерии локдауна. К положительным критериям можно отнести замедление распространения инфекции, что позволяет правительствам стран получить время для приведения в порядок системы здравоохранения. В числе отрицательных критериев — потеря рабочих мест, обнищание населения и значительные убытки для бизнеса.

Швейцарская Конфедерация ввела обязательный масочный режим. Маски обязательны во всех общественных местах, которые доступны для общества, включая транспорт и автобусные остановки. Запрещены любые собрания более 15 человек. Исключение составляют политические и общественные акции. Речь идет не о полном, а о частичном локдауне.

По распоряжению правительства Итальянской Республики бары должны закрываться в 18 часов, рестораны и другие заведения — в полночь. Официанты могут обслуживать только клиентов за столиками и не более шести посетителей за одним столом. Отменены все уличные выставки и массовые мероприятия. Правительство Итальянской Республики наделило регионы, в частности мэров итальянских городов, правом самостоятельно вводить ограничения в своих субъектах. По информации экспертов, власти страны могут в ближайшее время усилить карантинные меры. В Итальянской Республике введены жесткие меры по борьбе с вирусом, но речь идет о частичном локдауне.

Перейдем к опыту Словении в борьбе с COVID-19 и установлениям ограничений, в том числе попыткам введения локдауна. Правительство Республики Словения на 30 дней вводит режим «самоизоляции», который позволяет правительству усилить мероприятия, направленные против распространения вируса. В начале пандемии правительство Словении не исключало возможности закрытия непродовольственных магазинов, которые не продают товары первой необходимости, введения дополнительных ограничений на въезд в Словению из соседних государств, в том числе стран ЕС [7].

Во Французской Республике за неделю, с 5 по 11 октября 2020 г., выявили на 53 % больше новых случаев COVID-19, чем неделей ранее. В Париже и остальных крупных городах начал действовать режим самоизоляции. Вводится ограниченный режим перемещений для граждан по самым необходимым делам, при покупке продуктов питания и лекарственных средств. Разрешены прогулки не более часа в районе одного километра от места проживания [8]. Меры, принятые во Французской Республике за данный период, можно классифицировать как введение локдауна.

В Великобритании более мягкие ограничения по сравнению с Францией. Введена система региональных ограничений, принятая правительством премьер-министра Бориса Джонсона, на основании которой мощность ограничительных мер в районе зависит от уровня заболеваемости вирусом. Так, Правительство Великобритании планирует перевести город Манчестер в зону с очень высоким уровнем заболевания COVID-19. Таким образом, власти Великобритании решили наделить регионы полномочиями по введению локдауна на конкретных территориях.

В заключение обратим внимание на то, что страны ЕС каждую неделю предоставляют статистические данные в Европейский центр профилактики и контроля заболеваний по числу заражений COVID-19. На территории ЕС введены специальные зоны, которые отмечены зеленым, оранжевым, красным цветами. Зеленый цвет означает благоприятную обстановку, красный — говорит о высоком уровне заражения, соответственно, в таких зонах вводятся конституционно-правовые ограничения.

На основании анализа Европейской Конвенции о правах человека нами сделан вывод о том, что ее положения предусмотрены в интересах общества в целом, а не отдельных его элементов. Статья 5 Конвенции гласит о правах на свободу и личную неприкосновенность. В данной статье раскрываются ситуации, когда могут наступать правовые ограничения. Нами рассмотрено понятие чрезвычайных ситуаций, которые вводятся в основном в военное время. Проанализировано новое понятие «локдаун», пришедшее к нам из-за рубежа. Предусмотренные меры ограничений в мирное время необходимы в качестве профилактики инфекций, в частности COVID-19. Ограничительные меры устанавливаются, по нашему убеждению, для разрешения различных нестандартных правовых ситуаций, в том числе чрезвычайных ситуаций.

Литература

1. Совет ЕС одобрил рекомендации по ограничениям свободы передвижения из-за пандемии [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2020. 14 октября. URL: <https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/74147> (дата обращения: 10.11.2020).
2. Четвериков А. О. Договор о Европейском союзе (новая редакция) [Электронный ресурс] // Право Европейского союза. URL: <https://eulaw.ru/treaties/teu/> (дата обращения: 10.11.2020).
3. Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019 (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18 марта 2020 г. № 7 // Справ.-правовая система «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73664449/> (дата обращения: 10.11.2020).
4. Осипов А. Границы в ЕС: Евросоюз разделен на эпидемиологические зоны из-за коронавируса [Электронный ресурс] // Комсомольская правда. 2020. 13 октября. URL: <https://www.spb.kp.ru/daily/217194/4303293> (дата обращения: 10.11.2020).
5. Ограничение прав граждан в странах Совета Европы на фоне пандемии вируса COVID-19 [Электронный ресурс] // Комитет против пыток. 2020. 15 апреля. URL: <https://www.pytkam.net/sites/default/files/obzor.pdf> (дата обращения: 10.11.2020).
6. Европейская конвенция по правам человека [Электронный ресурс]. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf (дата обращения: 10.11.2020).
7. Борисов (Подгорица) А., Гасюк А., Долгополов Н., Забродина Е., Ковалева Д. COVID-19.10.20. Европа вводит более жесткие ограничения, пытаясь остановить коронавирус // Российская газета. 2020. 19 октября.
8. Прокофьев В. Во Франции 30 октября вновь введут режим самоизоляции // Российская газета. 2020. 28 октября.

Контактные данные:

Кузнецов А. В.: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а; (812) 451-19-10; e-mail: kuznetsov-ark@yandex.ru.

Contact Details:

Kuznetsov A. V.: 44/A, Lermontovskiy Ave., St. Petersburg, 190103, Russia; (812) 451-19-10; e-mail: kuznetsov-ark@yandex.ru.