

СОЦИОЛОГИЯ ЗДОРОВЬЯ

ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-19 В РОССИИ: БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ ЛОГИКА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И МЕДИКАЛИЗАЦИЯ ПОВСЕДНЕВНОСТИ В НАЧАЛЕ ПАНДЕМИИ

Татьяна Леонидовна Кукса (tutosha@gmail.com)

Институт этнологии и антропологии
Российской академии наук им. Н.Н. Миклухо-Маклая,
Москва, Россия
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
Москва, Россия

Цитирование: Кукса Т.Л. (2020) Чрезвычайное государственное регулирование распространения COVID-19 в России: бюрократическая логика принятия решений и медицина повседневности в начале пандемии. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 23(4): 183–203. <https://doi.org/10.31119/jssa.2020.23.4.7>

Аннотация. Предлагается текстологический анализ экстренного подзаконного нормотворчества и решений федеральных и региональных органов власти РФ, столкнувшихся с необходимостью принятия весной 2020 г. жестких антивирусных мер, предотвращающих распространение COVID-19 в России. Благодаря нейтральному «безмолвию» президента РФ, активной и точечной деятельности правительства РФ (в том числе нефинансового характера), неограниченному ведомственному нормотворчеству Роспотребнадзора и имплементации «режима повышенной готовности» главами субъектов РФ весной 2020 г. были приняты чрезвычайные и противоэпидемические государственные меры, внедряющие существенные ограничения деятельности и перемещений лиц, в том числе с помощью цифровых разрешений, цифрового контроля/мониторинга и криминализации нарушений правил. В начале пандемии ограничения и запреты имели принудительный и тотальный характер, узаконивали усиленную медицилизацию повседневности, потому получили в бюрократическом и обывательском дискурсах новые обозначения — «режим повышенной готовности», «социальное дистанцирование», «самоизоляция», «локдаун», «карантин», «социальный мониторинг», «цифровой пропускной режим», «дистанционная работа/обучение». В результате главы субъектов РФ, отдельные профессиональные группы (медики, предприниматели, чиновники, контролеры) и обыватели оказались крайне уязвимыми в новой небезопасной и медицилизированной реальности, заведомо виновными в (био)этическом и юридическом смыслах в своих действиях и решениях — как (не)внедрения чрезвычайных/экстраординарных государственных мер, так и

(не)выполнения профессиональных обязанностей и отклонения от многочисленных и запутанных чрезвычайных правил. В работе я иллюстрирую бюрократическую логику принятия ключевыми властными акторами весенних экстренных решений по недопущению распространения коронавирусной инфекции (2019-nCoV) в начале пандемии, а также законность и эффективность «плотного государственного регулирования». Материалами для анализа послужили более 60 нормативно-правовых актов и несколько сотен распорядительных и рекомендательных документов, принятых и измененных в начале пандемии (весной 2020 г.), а также использованных для предотвращения распространения COVID-19 в России и Москве.

Ключевые слова: режим повышенной готовности, ограничительные мероприятия (карантин), (само)изоляция, ограничения прав, медиализация повседневности.

Введение: теоретический подход, цели, источники и методы

Сложившаяся весной 2020 г. ситуация с государственным регулированием распространения COVID-19 в России вызвала напряженную научную рефлексию об исключительной роли государства, бюрократии и биополитики в борьбе с пандемией. Для осмысления этих явлений научное сообщество обращается к веберовскому положению о государстве как исключительном институте, обладающем монополией на легитимное насилие и на его делегирование, а также к философскому эсхатологическому дискурсу Ханны Арендт и Джорджо Агамбена в отношении авторитарных устремлений модерновых/западных демократических государств, злоупотребляющих «исключительными» (чрезвычайными) полномочиями в ситуации террористических, биополитических и эпидемиологических угроз.

Я опираюсь на социологический подход и модель объяснения права, разработанные Дональдом Блэком для понимания *the behavior of law*: степени присутствия права в период борьбы с COVID-19, пассивности/активности правовых институтов и спроса на них, причин социальных конфликтов и способов приведения властными и рядовыми акторами правовых норм в действие (Black 1973; 2010; Волков 2011; 2017; Титаев 2011).

Использование государственных мер правового регулирования властными акторами я именую мобилизацией чрезвычайных полномочий или имплементацией административно-правовых и санитарно-правовых режимов, что является более точной формулировкой с юридической точки зрения для выбранных мною кейсов. Под «плотностью государственного регулирования» понимаю скорость и количество решений властных акторов, принимаемых в единицу времени (Панеях 2011). Я исхожу из идеи, что в какой-то момент времени обилие правил и правоприменителей

становится обузой для всей системы поддержки коллективного блага и тормозит координационный и транзакционный эффект формальных правил и институтов (Олсон 1995; Панеях 2011).

Целью исследования является иллюстрация бюрократической логики принятия ключевыми властными акторами весенних решений по недопущению распространения коронавирусной инфекции (2019-nCoV) в начале пандемии*, а также законность и эффективность «плотного государственного регулирования». Наряду с этим я показываю факты отстранения главы государства от принятия предусмотренных в законодательстве базовых чрезвычайных решений (от введения легитимных режимов и мобилизации чрезвычайного регулирования) и предполагаемые причины делегирования их правительству РФ и в регионы.

Материалами для анализа стали более 60 нормативно-правовых актов и несколько сотен распорядительных и рекомендательных документов, принятых и измененных в начале пандемии (весной 2020 г.), а также использованных для предотвращения распространения COVID-19 в России и Москве.

Вначале я показываю ожидаемые и итоговые решения, принятые весной 2020 г. президентом РФ, связанные с делегированием чрезвычайных решений правительству РФ и главам субъектов РФ. Далее на примере Москвы описываю запретительные подзаконные акты органов власти субъектов РФ, которые ограничили с марта 2020 г. поведение граждан и деятельность организаций, привели к значительной и принудительной «медикализации повседневности», а также к внедрению цифровых решений и цифрового контроля. Затем приводится краткий перечень правительственных решений для легитимации приостановления исполнения договорных, административных и налоговых обязательств и описываются обновленные и новые составы правонарушений в федеральном и региональном Кодексах об административных правонарушениях, свидетельствующие о криминализации поведения граждан и деятельности организаций в период COVID-19. После приведен кейс, связанный с легитимацией постфактум чрезвычайных решений глав субъектов РФ с помощью точечных решений правительства РФ и изменений чрезвычайного законодательства федеральным парламентом. В заключение изложены выводы.

* Глава Всемирной организации здравоохранения объявил пандемию 11.03.2020.

«Безмолвствие» высших федеральных органов власти РФ и делегирование запретительных решений главам субъектов РФ

Вопреки закрепленным законодательством легитимным способам предотвращения эпидемиологической угрозы, практике зарубежных государств и ожиданиям российских граждан глава государства не вводит в РФ предусмотренные законодательством РФ для таких случаев временные специализированные чрезвычайные режимы — режим чрезвычайного положения, режим чрезвычайной ситуации, а также режим ограничительных мероприятий (карантин)*.

Одновременно федеральным парламентом одним днем принимаются и начинают применяться с 1.04.2020 на всей территории РФ постоянные и усиленные административные и уголовные наказания за нарушение санитарно-эпидемиологических норм, а также правил поведения для режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации, установлением которых высшие органы исполнительной власти РФ всех уровней продолжают заниматься все следующие месяцы.

Федеральные власти не использовали возможности, предоставленные федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее — № 3-ФКЗ). Согласно № 3-ФКЗ от 30.05.2001, режим чрезвычайного положения предполагает ускоренную процедуру его введения указом президента РФ с согласия Совета Федерации РФ и ограниченные сроки действия — от 30 и 60 дней. При таком режиме президентом РФ назначается временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, и его заместитель — комендант. В рамках режима чрезвычайного положения вводятся жесткие ограничения деятельности органов государственной власти РФ, организаций и жизни граждан, приостанавливается действие региональных и муниципальных нормативно-правовых актов, запрещается проводить выборы и референдумы.

Однако данный режим не вводится президентом РФ. Можно предположить, что его введение потребовало бы серьезных управленческих усилий узкого круга лиц и привело бы к существенному сокращению всей системы органов власти РФ на время функционирования режима. Официальной позиции президента РФ на этот счет не было, кроме лаконичного комментария его пресс-секретаря относительно введения тех мер, которые необходимы**.

Вскоре указами президента РФ от 25.03.2020

* Режим ограничительных мероприятий (карантин) не введен явным образом, предусмотренным № 52-ФЗ, на территории всей страны.

** <https://www.interfax.ru/russia/701777>.

№ 206, от 02.04.2020 № 239, от 28.04.2020 № 294, от 11.05.2020 № 316 устанавливаются нерабочие дни с сохранением зарплаты (с 30.03.–3.04.2020, 4.04.–30.04.2020; с 6.05.–8.05.2020), а высшим должностным лицам субъектов РФ делегируется разработка и реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, в первую очередь *определение территорий, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий; приостановление (ограничение) деятельности находящихся на соответствующей территории организаций и индивидуальных предпринимателей; установление особого порядка передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств.*

Региональные решения и запретительные подзаконные акты органов власти субъектов РФ весной 2020 г.: «медикализация повседневности», цифровые разрешения и цифровой контроль/мониторинг

Еще до принятия указов президента РФ региональные власти уже были вынуждены восполнять пробелы федерального регулирования и вслед за мэром Москвы (за исключением нескольких городов, где был введен именно режим чрезвычайной ситуации) применять переходный (между режимом повседневной деятельности и режимом чрезвычайной ситуации) режим повышенной готовности при угрозе чрезвычайной ситуации. В рамках режима повышенной готовности в Москве с 5.03.2020 вводятся новые запреты и ограничения для физических и юридических лиц, которые в течение первых двух месяцев менялись в сторону ужесточения и после 12.05.2020 — в сторону частичного послабления. Так, указом мэра Москвы от 5.03.2020 № 12-УМ на территории Москвы были введены противоэпидемические правила и меры, предполагающие значительную, принудительную «медикализацию повседневности» и существенные ограничения перемещений лиц, оборота товаров, выполнения работ и услуг, в том числе с помощью цифровых разрешений, цифрового контроля/мониторинга и криминализации нарушений правил. На основании единого подзаконного акта, в который регулярно вносились изменения (первоначальная редакция указа менялась 25 раз — по состоянию на 25.06.2020) в Москве вводится, функционирует, а в дальнейшем отменяется:

- режим повышенной готовности (с 5.03.20);
- режим обязательной термометрии как обязанность организаций (с 5.03.20);
- запрет мероприятий в помещениях с численностью участников более 50 человек и мероприятий на улицах (с 16.03.20–14.06.20);

- требования по соблюдению режима самоизоляции (изоляции) на дому для отдельных категорий граждан, в том числе, согласно приложению № 5 (с 23/6.03.20–14.06.20), для большей части населения (с 30.03.20–9.06.20, с 22.04.20–9.06.20);
- социальное дистанцирование в 1,5 метра (с 10.04.20);
- электронный мониторинг местонахождения пациентов с помощью геолокации телефона и далее с помощью приложения (с 10.04.20, 22.04.20);
- цифровой пропускной разрешительный режим для перемещения по Москве (с 14.04.20–9.06.20);
- масочно-перчаточный режим для перемещения в общественных местах (с 12.05.20, 13.07.20 — частичное послабление);
- график прогулок (с 1.06.20–9.06.20).

За карантинной изоляцией зараженных и вернувшихся из-за границы после выдачи санитарными врачами индивидуальных постановлений о карантине, а также за их семьями и пациентами с ОРВИ следит московское приложение «Социальный мониторинг» согласно п. 12.4 указа мэра Москвы (с 10.04.20, 22.04.20). Приложение «Социальный мониторинг» разработано для пациентов с коронавирусной инфекцией, тех, кто живет вместе с ними, а также для пациентов с ОРВИ. Оно позволяет оставаться дома и информировать о добросовестном соблюдении карантина*. До его разработки с 10.04.2020 применялись технологии электронного мониторинга местоположения гражданина в определенной геолокации, в том числе с использованием технических устройств и (или) программного обеспечения.

Новаторский режим самоизоляции (изоляции) на дому введен в большинстве субъектов РФ. В некоторых регионах соблюдение режима самоизоляции контролируют, выдавая спецпропуска тем, кому необходимо продолжать ездить на работу. Например, в Татарстане заработала система выдачи СМС-пропусков на выход из дома. Выйти на улицу жителям республики можно не более двух раз в сутки, и каждый раз необходимо указывать цель — поездку на дачу, в суд, банк, больницу, на почту или чтобы привезти лекарства больным родственникам.

* <https://www.mos.ru/news/item/74362073/>.

Правительственная финансовая поддержка и моратории как легитимное приостановление/отсрочка исполнения налоговых и административно-правовых отношений

С начала пандемии в оперативном режиме правительство РФ ежедневно принимает решения о поддержке пострадавших и системообразующих отраслей, социальных групп населения и категорий граждан. В частности, были приняты решения:

- о введении моратория на возбуждение дел о банкротстве пострадавших и системообразующих отраслей;
- введении моратория на проведение выездных проверок;
- применении налоговых каникул для пострадавших отраслей;
- введении моратория на налоговые санкции за непредставление документов;
- освобождении от налогов за 2-й квартал индивидуальных предпринимателей, субъектов малого и среднего бизнеса, некоммерческих организаций;
- снижении страховых взносов для субъектов малого и среднего бизнеса;
- введении моратория на штрафные санкции по государственным контрактам;
- продлении срока действия лицензий и разрешений, истекающих 15.03.20–31.12.20;
- введении моратория на взыскание штрафов и пени за просроченную оплату жилищно-коммунальных услуг (до начала 2021 г.);
- введении моратория за штрафы о непрохождении ТО;
- предоставлении субсидий банкам на кредиты;
- расширении программ льготного кредитования и по беспроцентным кредитам на зарплату для пострадавших отраслей;
- субсидиях авиакомпаниям, аэропортам;
- субсидиях для самозанятых в виде возврата уплаченных налогов за 2019 г.;
- отсрочке аренды государственной и коммерческой недвижимости для пострадавших отраслей.

В некоторых регионах России, как, например, в Москве, распространение коронавируса (2019-nCoV), повлекшее объявление режима повышенной готовности, было официально признано обстоятельством непреодолимой силы, что позволило предпринимателям и гражданам урегулировать условия (не)исполнения действующих договоров и согла-

шений при их наличии*». Согласно п. 20.1 указа Мэра Москвы, *распространение новой коронавирусной инфекции (2019-нCoV) является в сложившихся условиях чрезвычайным и непредотвратимым обстоятельством, повлекшим введение режима повышенной готовности в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», который является обстоятельством непреодолимой силы.*

Таким образом, распространение COVID-19 было de jure признано обстоятельством непреодолимой силы. Данный юридический факт позволил регулировать исполнение гражданских обязательств. Издание перечисленных выше правительственных решений позволило приостановить и отсрочить исполнение также административных и налоговых обязательств граждан и организаций перед государством.

Криминализация поведения граждан и деятельности организаций в период COVID-19: неразличение и многовариантное толкование составов правонарушений с 1.04.2020

Наряду с существенными ограничениями и обязательными для исполнения (неограниченным кругом лиц) чрезвычайными и противоэпидемическими правилами, вводимыми федеральными и региональными органами государственной власти, обновляются и/или появляются новые составы правонарушений в федеральном и региональном КоАП, за которые положены существенные штрафы. Государственная Дума и Совет Федерации практически за один рабочий день (31.03.2020) обеспечили принятие и обновление составов административных (а также уголовных) правонарушений**, в частности:

— статьей 6.3. КоАП РФ уточнен состав правонарушения и увеличены санкции за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-противоэпидемического благополучия, в том числе за *действия*

* Если меры по профилактике распространения инфекции помешали гражданам или бизнесу исполнить свои обязательства, это считается обстоятельством непреодолимой силы. Такие меры снижают формальное юридическое давление на бизнес и граждан, а также позволяют пересмотреть условия исполнения действующих договоров и соглашений (<https://czn.mos.ru/News/Detail/971d4942-f845-4c01-be22-dba142e85f28>).

** Федеральный закон от 01.04.2020 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»; 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».

(бездействие), совершенные в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина), либо **невыполнение в установленный срок выданного в указанные периоды законного предписания (постановления)** или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-противоэпидемический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

- статьей 20.6.1. КоАП РФ определен новый состав правонарушений — нарушение режима повышенной готовности: **невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации.**
- статья 13.15. КоАП РФ дополчилась новым составом правонарушений: **распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях под видом достоверных сообщений заведомо недостоверной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты от указанных обстоятельств.**

Мэр Москвы Сергей Собянин 2 апреля подписал закон о поправках в КоАП Москвы, которыми вводятся штрафы за **нарушение режима самоизоляции***. В частности, ст. 3.18.1. КоАП Москвы установлено несколько составов, в том числе:

- неисполнение требований о временной приостановке проведения мероприятий с очным присутствием граждан, а также работы объектов розничной торговли, организаций (предприятий) общественного питания, оказания услуг с посещением гражданами таких объектов, организаций (предприятий), если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния или не влекут административной ответственности в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях;
- невыполнение гражданами требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы, в том числе

* За первое нарушение граждан штрафуют на 4 тыс. руб., а за повторное или за совершенное с использованием автомобиля — на 5 тыс. руб.

необеспечение режима самоизоляции, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния или не влекут административной ответственности в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

С 1 апреля 2020 г. возникла путаница с правоприменением и различием административно-правовых режимов, введенных разными подзаконными актами и мобилизованных разными субъектами государственной власти, а также неразличением новых и обновленных составов правонарушений самими контролерами. При обжаловании административных протоколов дублирование и неразбериху в составах правонарушений выявляли компетентные акторы — судьи или нанятые гражданами юристы. Создалось инфляционное множество новых профессиональных, полупрофессиональных, обывательских интерпретаций и толкований решений федеральных и региональных органов власти, введенных административно-правовых режимов и административных санкций*. Правовой плюрализм (явление, до сих пор характерное для современных правовых систем /Таманаха 2014/) неожиданным образом породил феномен двойного штрафообразования, который привел к внезапному усилению значения и роли юристов в жизни обывателей, выступивших в качестве привилегированной профессиональной группы, умеющей управлять законом в пользу клиента.

Выполнение чрезвычайных правил обывателями и участие в связанных с ними противоэпидемических (профилактических), лечебных и ограничительных (карантинных) мероприятиях привело не только к фактической и принудительной «медикализации повседневности», но и к (полу)автоматической криминализации поведения граждан и деятельности организаций, отклоняющихся от многочисленных чрезвычайных правил.

Изыщная легитимация постфактум чрезвычайных решений глав субъектов РФ

Менее чем за месяц одна из значимых правовых и административных коллизий была изыщно и искусно исправлена. Чтобы режим чрезвычайной ситуации и повышенной готовности можно было применить к текущей ситуации предотвращения распространения коронавирусной инфекции (2019-nCoV), парламентом РФ и пПравительством РФ молниеносно принимается несколько вспомогательных нормативно-правовых актов разного уровня.

* <https://www.kommersant.ru/doc/4311190>.

Действительно, до 1.04.2020 мартовская мобилизация главами субъектов РФ предусмотренных федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее 68-ФЗ) административно-правовых режимов, на мой взгляд, была проблематична как для РФ, так и для регионов. Потому что у 68-ФЗ имелся не эпидемиологический предмет регулирования, а сфера действия федерального закона касалась чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Также 68-ФЗ не были установлены подробные правила или пределы ограничений прав граждан и организаций в режиме чрезвычайной ситуации или повышенной готовности к чрезвычайной ситуации.

Однако, во-первых, незадолго до проникновения COVID-19 на территорию РФ 31.01.2020 правительство РФ вносит изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих. В данный перечень, впервые утвержденный еще постановлением правительства РФ от 1.12.2004 за номером 715, 31.01.2020 введена коронавирусная инфекция (2019-nCoV) с кодом заболеваний по МКБ-10 В-34.2.

Во-вторых, Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (далее 98-ФЗ) одним днем с помощью шести статей расширяется сфера регулирования 68-ФЗ. Дополненный 31.01.2020 правительственным перечнем опасных для окружающих заболеваний, включающий новый коронавирус, неожиданно попадет под сферу регулирования 68-ФЗ (ст. 1 68-ФЗ). Также 98-ФЗ устанавливаются полномочия правительства по утверждению обязательных правил поведения граждан и организаций в режимах чрезвычайной ситуации и повышенной готовности (изменения в ст. 10 68-ФЗ), а также полномочия субъектов РФ по установлению дополнительных обязательных правил, не противоречащих правительственным правилам (изменения в ст. 11 68-ФЗ). Тем самым легитимизируется вся нормотворческая и запретительная деятельность мэра Москвы, связанная с противоэпидемическим ограничением прав физических и юридических лиц, в течение марта 2020 г.

В-третьих, сами правила принимаются на следующий день (2.04.2020) Постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации». Принятое наспех постановление правительства РФ содержит самые общие формулировки должного поведения граждан и деятельности организаций в рамках двух режимов. Заслуживает от-

дельного внимания и понимания предусмотренный пп. «в» п. 4 шедевр бюрократической логики — запрет гражданам *осуществлять действия, создающие угрозу собственной безопасности, жизни и здоровью*. Вместе с тем постановление правительства РФ вменяет гражданам и организациям соблюдать в рамках двух режимов не только *общественный порядок и законодательство о защите населения и территорий РФ от чрезвычайной ситуации, но также законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения*. Данное решение свидетельствует, на мой взгляд, о дополнительной попытке правительства РФ решить коллизию с неподходящим природным и техногенным предметом регулирования 68-ФЗ для ситуации по предотвращению распространения коронавирусной инфекции (2019-nCoV).

Таким образом, 98-ФЗ и Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 с помощью шести статей, изменяющих 68-ФЗ, и перекрестной/отсылочной юридической техники пытались решить серьезную административно-правовую и конституционную коллизию, связанную с отсутствием формальных оснований и достаточных полномочий для ограничений прав граждан и организаций подзаконными и/или региональными актами. После этих лаконичных изменений принятые и принимаемые федеральные и региональные нормативно-правовые акты в рамках режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации стали легитимными, даже если вводили совокупность новых, не закрепленных ранее запретов*. Поэтому имплементация главой субъекта РФ ограничительных мероприятий, затрагивающих гарантированный Конституцией минимум прав и свобод, становилась формально допустимой в режиме повышенной готовности на основании перекрестных ссылок, новых норм 68-ФЗ и постановления правительства РФ, наспех принятых 1.04.2020 и 2.04.2020.

Заключение

В заключении необходимо отметить, что степень присутствия права, «карательных» форм социального/административного контроля и способов приведения властными акторами правовых норм в действие (Black 1973; 2010; Волков 2011; 2017; Титаев 2011) достигло максимального значения именно в период весенней борьбы с COVID-19 — период времени, когда

* Введенные мэрией Москвы ограничения активно обсуждались весной 2020 г. в среде оппозиционной и юридически компетентной общественности на предмет их законности. Некоторые московские активисты пытались решить ситуацию в судебном порядке и с помощью коллективных петиций и обращений в органы власти. Подробнее об активизме правозащитных и профессиональных сообществ см.: (Кукса 2020).

возросла «плотность государственного регулирования», понимаемая как скорость и количество решений, принимаемых в единицу времени (Панеях 2011). Если в начале пандемии президент РФ и по большей части правительство РФ оставили за собой поощрительные типы решений в отношении финансовой поддержки отдельных категорий граждан и бизнеса, то на высших должностных лиц субъектов РФ и чиновников Роспотребнадзора весной 2020 г. свалилось бремя имплементации запретительных административно-правовых и противоэпидемических режимов, а также контроля их внедрения и соблюдения неограниченным кругом лиц.

1. В начале пандемии глава государства отстранился от принятия предусмотренных в законодательстве базовых чрезвычайных решений и делегировал их принятие правительству и главам субъектов. Выбранная президентом РФ стратегия делегирования ограничительных и чрезвычайных мер государственного регулирования могла быть вызвана несколькими причинами. В научном, медийном, политологическом и оппозиционном дискурсах приводились самые разные, в том числе конспирологические, точки зрения относительно такого решения. Оппозиционной общественностью высказывалось мнение, что при введении режима чрезвычайного положения потребовались бы значительные траты на пострадавших из федерального бюджета. В среде политологов говорили о том, что принятие чрезвычайных решений президентом РФ негативно скажется на его рейтинге и репутации. В медиадискурсе предполагалось, что высшая власть боится выбирать и именовать жесткие меры, предусмотренные законами, чтобы не сеять панику. Предполагалось также, что введение официальных чрезвычайных режимов, кроме прочего, также предусматривало запрет выборов и референдумов. Вероятно, принятие президентом РФ решения о назначении голосования за новый проект Конституции на 1.07.2020 свидетельствует о невозможности отложить данное мероприятие на неопределенный срок в будущем. Но постольку официальная позиция на сей счет высказано не было, невозможно однозначно говорить об истинных ограничениях и причинах, которые могли повлиять на выбор президентом РФ стратегии «безмолвствия» в отношении базовых решений при государственном регулировании предотвращения распространения COVID-19 в России.

2. Делегирование президентом РФ чрезвычайных решений, с одной стороны, распределяло и, можно предположить, размывало ответственность за принятие решений, предотвращающих распространение COVID-19, между назначенными властными акторами, занимающими разное положение в иерархии органов государственной власти: правительством РФ, главами регионов РФ и оперативным штабом. Вместе с тем у властных субъектов была возможность (при наличии собственных

финансовых ресурсов в регионе или бюджетной поддержки) проявить гибкость и адекватность в принятии региональных решений для каждого конкретного случая/проблемы и по мере появления угроз на местах.

Ситуация перевода правительством РФ, коллегиальным штабом, мэром Москвы общества и медицинской системы в функционирующее экстраординарное состояние организовывалась в режиме ежедневных коллегиальных обсуждений, встреч и ручного управления, принятия многочисленных решений, с опорой на масштабный и оперативный мониторинг данных, распределение полномочий, межведомственные и внутриведомственные согласования и контроль исполнения решений. С одной стороны, процедуры реагирования на распространение COVID-19 выработывались каждым субъектом государственной власти формально — в рамках закрепленных полномочий и регламента принятия решений. С другой стороны, недостающие противоэпидемические меры и ограничения вводились преимущественно с помощью подзаконных актов *ad hoc*, а неподходящие меры государственного регулирования, уже заложенные законодательством, не использовались, переименовывались или продолжали мобилизовываться, дублируя нововведенные.

3. Органам государственной власти субъектов РФ, прежде всего мэрии Москвы, ранее остальных властных субъектов, пришлось восполнять нормативные и организационные пробелы федерального уровня и фактически выстраивать работающую систему чрезвычайного противоэпидемического реагирования в регионах с опорой на федеральную сеть санитарных врачей. Система санитарно-эпидемиологического нормирования, мониторинга, контроля и надзора, как оказалось, не позволяла санитарным врачам без дополнительных человеческих, интеллектуальных, информационных ресурсов, дополнительного режима повышенной готовности с его ограничениями, санкциями и цифровым контролем управлять многомиллионным городом с распространяющимися очагами инфекции. Однако для этого органам государственной власти Москвы пришлось сначала мобилизовать недоступные до этого момента чрезвычайные полномочия, а потом с помощью нормативно-правовой поддержки правительства РФ и федерального парламента изменить постфактум чрезвычайное законодательство в кратчайшие сроки, легализовав дополнительные полномочия глав субъектов РФ. Такие решения были необходимы, чтобы подтвердить законность уже принятых и принимаемых чрезвычайных решений в столице, связанных с ограничением передвижения граждан и деятельности организаций, «медикализацией повседневности», переводом жителей и туристов в режим принудительного здоровьесбережения фактически с помощью ежедневного информирования, цифрового

мониторинга, цифрового разрешительного режима, массового штрафования.

4. Принудительный перевод населения в медиализированный режим максимального дистанцирования, минимального передвижения и самоизоляции был осуществлен с помощью внедрения региональных чрезвычайных правил и требований, ограничивающих привычные права и повседневное поведение граждан и деятельность организаций. Некоторые антивирусные запреты и ограничения мобилизовали различные формы паранаучного, конспирологического протеста и правозащитного активизма, в том числе в отношении недостаточной легитимности принятых весной 2020 г. региональных чрезвычайных решений (Кукса 2020). Между тем городским обывателям было практически неизвестно, что большая часть противоэпидемических регуляций производилась Роспотребнадзором с опорой на предыдущее законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии и неограниченные полномочия федеральной службы и главных санитарных врачей. Вдобавок ко всему криминализация отклонений от многочисленных и запутанных чрезвычайных правил и значительных штрафов касалась нарушений именно федерального законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и санитарных правил, которые будут применяться после победы над пандемией и завершения региональных чрезвычайных ограничений режима повышенной готовности. Известно, что принять нормативный документ проще, чем его отменить (Олсон 1995; Панеях 2011).

Литература

Волков В.В. (2011) Введение. Волков В.В. (ред.) *Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования*. М.: Статут: 3–14.

Волков В.В. (2017) Эмпирическая социология права в условиях междисциплинарного синтеза. *Социологические исследования*, 4: 34–42.

Кукса Т.Л. (2020) Биополитические решения и правозащитный активизм в период распространения COVID-2019 в России: ограничения субъектности и новые границы взаимозависимости. *Медицинская антропология и биоэтика*, 1(19) [http://www.medanthro.ru/?page_id=4825] (дата обращения: 20.10.2020).

Олсон М. (1995) *Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп*. М.: ФЭИ.

Панеях Э.Л. (2011) Траектория уголовного дела и обвинительный уклон в российском суде. Волков В.В. (ред.) *Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования*. М.: Статут: 150–177.

Таманаха Б. (2014) Понимание правового плюрализма: от прошлого к настоящему, от локального к глобальному. Панеях Э.Л. (ред.) *Право и правоприменение*

менение в зеркале социальных наук: хрестоматия современных текстов. М.: Статут: 145–183.

Титаев К.Д. (2011) Практика российских арбитражных судов с точки зрения социологии права. Волков В.В. (ред.) *Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования*. М.: Статут: 115–137.

Black D. (1973) The Mobilization of Law. *Journal of Legal Studies*, 2: 125–149.

Black D. (2010) *The Behavior of Law*. Bingley: Emerald.

Olson M. (1965) *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

Источники

Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении».

Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ».

Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. на 24.04.2020).

Федеральный закон от 01.04.2020 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

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».

Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Указ Президента РФ от 4.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса».

Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней».

Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

Указ Президента РФ от 28.04.2020 № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории РФ 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 РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации».

Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 715 (ред. от 31.01.2020) «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих».

Постановление Правительства РФ от 19.08.2005 № 529 «Об организации и контроле за введением и отменой ограничительных мероприятий (карантина) по предписанию территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор».

Указ Мэра Москвы от 5.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (с изм. и доп.).

Закон города Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».

Распоряжение Департамента информационных технологий города Москвы от 29.04.2020 № 64-16-186/20 «Об утверждении Порядка применения технологии электронного мониторинга местоположения гражданина в определенной геолокации с использованием мобильного приложения «Социальный мониторинг».

Временное руководство ВОЗ от 7.03.2020 «Реагирование на распространение COVID-19 в сообществах» / «Responding to community spread of COVID-19».

Руководство ВОЗ, ЮНИСЕФ и Международной Федерации Красного от 17.03.2020 «Разработка плана действий по информированию о рисках и вовлеченности населения COVID-19: готовность и ответные действия».

Руководство ВОЗ от 24.02.2020 «О предотвращении и устранении социальной стигматизации» / «Social Stigma associated with COVID-19».

Рекомендации ВОЗ от 19.03.2020 «Помещение людей в карантин в контексте сдерживания вспышки коронавирусной болезни (COVID-19)».

Временное руководство ВОЗ от 17.03.2020 «Об уходе на дому за пациентами с COVID-19 с легкими симптомами и мониторинг контактных лиц».

Международные медико-санитарные правила ВОЗ 2005 года (1951, 1969, 1973, 1981, 2005) с шестью болезнями.

Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории РФ новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 21 апреля 2020 г.

Постановление Президиума Верховного Суда РФ и Президиума Совета судей РФ 8.04.2020 (с изм. от 29.04.2020 № 822).

«Ковидный» опрос пострадавших секторов экономики. НИУ ВШЭ, 2020.

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 24.01.2020 № 2 «О мероприятиях по недопущению распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV».

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 31.01.2020 № 3 «О проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV».

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 02.03.2020 № 5 «О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)».

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 13.03.2020 № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019» (действие документа на территории РФ, кроме Москвы).

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18.03.2020 № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения COVID-19».

Письмо федеральным органам исполнительной власти от 26.03.2020 «О проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)», а также методические письма Роспотребнадзора для организации комплексной дезинфекционной обработки.

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 9 от 30.03.2020 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-19».

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 10 от 03.04.2020 «О внесении изменений в постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30.03.2020 № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019».

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 11 от 13.04.2020 «О внесении изменений в постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30.03.2020 № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019».

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22.05.2020 № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22.01.2008 № 3 (ред. от 29.11.2016) «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.4.2318-08» вместе с «СП 3.4.2318-08. Санитарная охрана территории РФ».

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18.11.2013 № 63 «Об утверждении санитарно-противоэпидемических правил СП 3.1.2.3117-13 «Профилактика гриппа и других острых респираторных вирусных инфекций».

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 16.12.2013 № 65 «Об утверждении СП 3.1/3.2.3146-13» вместе с «СП 3.1/3.2.3146-13. Общие требования по профилактике инфекционных и паразитарных болезней. Санитарно-противоэпидемические правила».

Постановление главного государственного врача по городу Москвы от 12.03.2020 № 1 «О проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCov в городе Москве».

Приказ Департамента здравоохранения города Москвы от 13.03.2020 № 201 «О проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной COVID-19».

Временные методические рекомендации Минздрава России от 03.06.2020 «Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции COVID-19». Версия 7.

Методические рекомендации Минздрава России от 26.04.2020 «Организация оказания медицинской помощи беременным, роженицам, родильницам и новорожденным при новой коронавирусной инфекции COVID-19», разработанные ведущими российскими экспертами. Версия 2.

EMERGENCY STATE REGULATION TO PREVENT THE SPREAD OF COVID-19 IN RUSSIA: BUREAUCRATIC LOGIC OF DECISION-MAKING AND MEDICALIZATION OF EVERYDAY LIFE AT THE BEGINNING OF THE PANDEMIC

Tatiana Kuksa (tutosha@gmail.com)

Institute of Ethnology and Anthropology, Russian Academy of Sciences,
Moscow, Russia
National Research University "Higher School of Economics",
Moscow, Russia

Citation: Kuksa T. (2020) Chrezvychaynoye gosudarstvennoye regulirovaniye predotvrashcheniya rasprostraneniya COVID-19 v Rossii: byurokraticheskaya logika prinyatiya resheniy i medikalizatsiya povsednevnosti v nachale pandemii [Emergency state regulation to prevent the spread of COVID-19 in Russia: bureaucratic logic of decision-making and medicalization of everyday life at the beginning of the pandemic]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii* [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 23(4): 183–203 (in Russian). <https://doi.org/10.31119/jssa.2020.23.4.7>

Abstract. The article proposes a textual analysis of emergency by-law rule-making and decisions of federal and regional authorities of the Russian Federation, faced with the need to take strict antivirus measures in the spring of 2020 to prevent the spread of COVID-19 in Russia. Due to the neutral “silence” of the President of the Russian Federation, the active and targeted activity of the Government of the Russian Federation (including non-financial ones), the unlimited departmental rule-making of Rospotrebnadzor and the implementation of the “high alert mode” by the heads of the constituent entities of the Russian Federation in the spring of 2020, emergency and anti-epidemic state measures were introduced significant restrictions activities and movements of persons, including through digital permits, digital control / monitoring and the criminalization of rule violations. At the beginning of the pandemic, restrictions and prohibitions were compulsory and total in nature, legalized the emergency medicalization of everyday life, therefore they received new designations in bureaucratic and philistine discourses — “high alert mode”, “social distancing”, “self-isolation”, “lockdown”, “quarantine”, “social monitoring”, “digital access control”, “distance working/education”. As a result, the heads of the constituent entities of the Russian Federation, certain professional groups (doctors, entrepreneurs, officials, controllers) and ordinary people turned out to be extremely vulnerable in the new unsafe and medicalized reality, knowingly guilty of (bio) ethical and legal meanings in their actions and decisions — as (not) introducing emergency / extraordinary government measures, as well as (not) fulfilling professional duties and deviating from numerous and confusing emergency rules. In this paper, I illustrate the bureaucratic logic of key government actors making emergency spring decisions to prevent the spread of coronavirus infection (2019-nCoV) at the beginning of a pandemic, as well as the legality and effectiveness of “tight

government regulation". The materials for the analysis are more than 60 regulatory legal acts and several hundred regulatory and recommendatory documents adopted and amended at the beginning of the pandemic (in the spring of 2020), as well as used to prevent the spread of COVID-19 in Russia and Moscow.

Keywords: the mode of increased readiness, restrictive measures (quarantine), (self-) isolation, restrictions on the rights; medicalization of everyday life.

References

- Black D. (1973) The Mobilization of Law. *Journal of Legal Studies*, 2: 125–149.
- Black D. (2010) *The Behavior of Law*. Bingley: Emerald.
- Olson M. (1965) *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Volkov V.V. (2011) Vvedenie [Introduction]. In: V.V. Volkov (ed.) *Pravo i pravoprimenenie v Rossii: mezhdistsiplinarnye issledovaniya* [Law and enforcement in Russia: interdisciplinary research]. Moscow: Statut: 3–14 (in Russian).
- Volkov V.V. (2017) Empiricheskaya sotsiologiya prava v usloviyakh mezhdistsiplinarnogo sinteza [Empirical sociology of law in an interdisciplinary synthesis]. *Sotsiologicheskiye issledovaniya* [Sociological research], 4: 34–42 (in Russian).
- Kuksa T.L. (2020) Biopolitical decisions and human rights activism during the spread of COVID-19 in Russia: limitations of subjectivity and new boundaries of interdependence. *Medical Anthropology and Bioethics*, 1(19) http://www.medanthro.ru/?page_id=4825 (in Russian).
- Olson M. (1995) *Logika kollektivnykh deistvii: Obshchestvennyye blaga i teoriya grupp* [The Logic of Collective Action: Public Goods and Group Theory]. Moscow: FEI (in Russian).
- Paneyakh E.L. (2011) Traektoriya ugovnogo dela i obvinitel'nyi uklon v rossiiskom sude [The trajectory of the criminal case and the indictment in a Russian court]. In: V.V. Volkov (ed.) *Pravo i pravoprimenenie v Rossii: mezhdistsiplinarnye issledovaniya* [Law and enforcement in Russia: interdisciplinary research]. Moscow: Statut: 150–177 (in Russian).
- Tamanakha B. (2014) Ponimanie pravovogo plyuralizma: ot proshlogo k nastoyashchemu, ot lokal'nogo k global'nomu [Understanding legal pluralism: from the past to the present, from local to global]. In: Paneyakh E.L. (ed.) *Pravo i pravoprimenenie v zerkale sotsial'nykh nauk: khrestomatiya sovremennykh tekstov* [Law and enforcement in the mirror of social sciences: a reader of modern texts]. Moscow: Statut: 145–183 (in Russian).
- Titaev K.D. (2011) Praktika rossiiskikh arbitrazhnykh sudov s tochki zreniya sotsiologii prava [The practice of Russian arbitration courts from the point of view of the sociology of law]. In: V.V. Volkov (ed.) *Pravo i pravoprimenenie v Rossii: mezhdistsiplinarnye issledovaniya* [Law and enforcement in Russia: interdisciplinary research]. Moscow: Statut: 115–137 (in Russian).