

УДК 342.9
DOI 10.52452/19931778_2023_3_68

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОЭПИДЕМИЧЕСКИХ МЕРОПРИЯТИЙ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19 (НА ПРИМЕРЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ)

© 2023 г.

О.М. Васильева

Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел России, Санкт-Петербург

zholya_1996@mail.ru

Поступила в редакцию 01.06.2023

Целью данного исследования является изучение опыта Великобритании в организации борьбы с пандемией COVID-19, в первую очередь трансформации национального противоэпидемического законодательства, включая деятельность полиции как органа государственной власти, призванного обеспечивать реализацию противоэпидемических мероприятий. Основным изменением нормативно-правового регулирования противоэпидемических мероприятий является переход от норм так называемого «мягкого права» к нормам «жесткого права», предусматривающего санкции за неисполнение этих норм. Рассмотрены новые принципы деятельности полиции Великобритании при обеспечении противоэпидемических мероприятий, в частности так называемый «подход 4Е», который могут эффективно использовать правоприменители других стран, в том числе и России.

Ключевые слова: COVID-19, «мягкое право», борьба с коронавирусом, противоэпидемические мероприятия, подход 4Е.

Актуальность исследования определяется тем, что законодательство Российской Федерации в сфере регулирования противоэпидемических мероприятий было вынуждено адаптироваться к чрезвычайной ситуации, связанной со стремительным распространением коронавирусной инфекции. Это послужило одной из причин несвоевременного реагирования на возникающие в период пандемии угрозы. За три года, прошедших с начала пандемии, в мире вирусом COVID-19 было инфицировано свыше 680 млн человек, количество смертей, связанных с коронавирусом, превысило 6.8 млн [1]. Несовершенство законодательной базы в области обеспечения противоэпидемических мероприятий на момент начала пандемии коронавируса является проблемой не только России, но и многих других стран.

Данную мировую проблему рассмотрим на примере одной из стран Запада – Великобритании. Выбор опыта Великобритании в качестве объекта исследования связан с тем, что, как и в России, в Великобритании были достигнуты относительно успешные результаты при противодействии коронавирусной инфекции. Смертность от коронавируса в Великобритании составила 3 человека на 1000 человек населения, в России – 2.7 на 1000 человек. При этом количество заболевших от COVID-19 в Великобритании на 1000 человек населения составило 356 человек, в России – 154 человека [1].

Такие результаты обусловлены многими факторами, в частности, статистика, косвенно, подтверждает эффективность российских вакцин. Однако немаловажную роль в достижении успеха в противодействии коронавирусной инфекции играет нормативно-правовое регулирование противоэпидемических мероприятий. Поэтому, на наш взгляд, когда речь идет о чрезвычайной ситуации международного значения, необходимо консолидировать силы международного сообщества и перенимать наиболее успешный опыт других стран.

Законодательным документом, устанавливающим порядок введения чрезвычайного положения в Великобритании, является специально разработанный «Акт о чрезвычайных обстоятельствах 2004 года» (ред. от 23.05.2018) (Civil Contingencies Act 2004 с. 36), вступивший в силу 10 декабря 2004 года. Этот Акт является законодательной основой для реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе вызванными явлениями медико-санитарного и эпидемиологического характера [2].

Правовые нормы, предусмотренные разделами 20 и 21 «Акта о чрезвычайных обстоятельствах», предоставляют широкий простор для административного усмотрения исполнительным органам государственной власти Великобритании, например, премьер-министр или главный государственный секретарь уполномочены принимать чрезвычайные нормативные ак-

ты (постановления, регламенты, правила) в случаях, если существующее законодательство в сложившихся условиях недостаточно эффективно.

Следует отметить, что, несмотря на существование «Акта о чрезвычайных обстоятельствах» 2004 года, в период пандемии он применялся крайне редко. Законодательной основой для организации профилактики и борьбы с коронавирусной инфекцией стали другие нормативно-правовые акты, в частности «Акт об общественном здравоохранении (борьба с заболеваниями)» 1984 года (ред. от 2008 года) (Public Health (Control of Disease) Act 1984) [3], который объединил в себе все существовавшие до его принятия нормативные акты, относящиеся к борьбе с опасными заболеваниями.

«Акт об общественном здравоохранении» позволяет вводить запреты и ограничения в целях профилактики и борьбы с опасными заболеваниями. Статья 45С позволяет вводить предписания или ограничения «в отношении людей, вещей или помещений в случае угрозы общественному здоровью или в ответ на нее». Например, эти меры включают запрет на посещение инфицированным ребенком школы или дошкольного учреждения, а также многие другие ограничения или запреты.

Однако действие «Акта об общественном здравоохранении» распространяется только на инфицированных лиц. Как отмечает D. Anderson, постановление о наложении ограничений может быть принято только в случае, если мировой судья уверен, что человек, в отношении которого выносится постановление, «заражен или может быть заражен» [4].

На начальном этапе борьбы с пандемией органы государственной власти Великобритании руководствовались нормами так называемого «мягкого права». На современном этапе существует тенденция переноса концепции «мягкого права» с международного уровня на уровень национальных правовых систем, с целью урегулирования общественных отношений внутри государства. Нарушение норм «мягкого права», как правило, не влечет юридических последствий, они имеют рекомендательный характер. То есть либо такие документы не имеют юридической силы, либо их юридическая сила слабее, чем у нормативно-правовых актов традиционного, «жесткого» права.

Термин «мягкое право» возник давно и имеет множество определений. Наиболее часто в научной литературе встречается самое простое определение, которое дал F. Snyder: «Правила поведения, которые не являются юридически обязательными, но могут порождать практический эффект» [5, p. 198].

Образцом документа «мягкого права» является руководство «О соблюдении социальной дистанции всеми жителями Великобритании, включая детей, и защите пожилых и уязвимых лиц», принятое 16 марта 2020 года (Guidance on Social Distancing for Everyone in the UK, Including Children, and Protecting Older People and Vulnerable People) [6]. В этом документе были даны рекомендации – а не предписания – соблюдать меры социального дистанцирования и оставаться дома в течение 14 дней. За нарушение режима самоизоляции и социальной дистанции какие-либо санкции не предусматривались.

Как отметила Е.А. Сорокина, за время пандемии COVID-19 было принято более 400 таких руководств, которые размещались на сайте Правительства Великобритании. Главный недостаток этих документов – отсутствие ясности о приоритете того или иного руководства, многочисленные ссылки на другие документы, принятые для борьбы с кризисом в области здравоохранения. Кроме того, «они содержат различные утверждения, начинающиеся со слов «Вы должны», при этом не указывается правовая основа, на которой основываются подобные требования, и какова их юридическая сила» [7, с. 64].

Возможно, что именно сложности применения «Акта об общественном здравоохранении» и неэффективность норм «мягкого права», содержащихся в нем, послужили причиной разработки нового документа, который получил название «Акт о коронавирусе» (Coronavirus Act 2020) и был принят 26 марта 2020 года [8]. «Акт о коронавирусе» предоставил исполнительным органам власти страны дополнительные (чрезвычайные) полномочия в тот момент, когда противоэпидемические мероприятия повседневного характера уже не могли сдержать распространение пандемии. Этот документ содержал нормы, предусматривающие довольно серьезные санкции за их нарушение.

В частности, приложение 21 к «Акту о коронавирусе» содержит перечень полномочий, которые касаются инфицированных людей. Сотрудник здравоохранения имеет право установить для них такие ограничения, которые он считает необходимыми в интересах самого человека, общественного здравоохранения и для защиты других людей. Эти ограничения могут включать требование отправиться для дальнейшего обследования, оставаться в определенном месте для обследования или в изоляции в течение периода, не превышающего 14 дней. Кроме того, может вводиться запрет на передвижения или поездки, трудовую деятельность, контакты с другими лицами.

Принятие в Великобритании специального законодательного акта, предусматривающего чрезвычайные меры для регулирования мероприятий по профилактике и борьбе с коронавирусной инфекцией, рассматривалось гражданским обществом в целом положительно. Одновременно высказывались и опасения, связанные с принятием «Акта о коронавирусе». На риск применения чрезвычайного законодательства указывает О. Gross, когда говорит, что «кризисы предоставляют правительствам возможность увеличить и сконцентрировать свои полномочия, часто за счет индивидуальных прав и свобод населения» [9]. Еще до начала пандемии автор писал, что чрезвычайные полномочия должны применяться исключительно в чрезвычайных ситуациях и должны быть ограничены по времени и соразмерны. Однако одновременно он высказывал предостережение, чтобы критика законодательных мер не воспринималась как основание для игнорирования разумных рекомендаций органов здравоохранения.

R. Cormacain также отмечает, что необходимо укрепить концепцию чрезвычайных мер общественного здравоохранения Великобритании как временных отклонений от нормальных прав и процедур, причем закрепить это и в сознании людей. По его мнению, это важно: «в зависимости от того, как мы сформулируем закон, так мы его и воспринимаем, поэтому, чем более ненормальными и странными мы считаем эти чрезвычайные меры, тем меньше вероятность того, что мы примем их, когда нормальность вернется» [10].

Временный характер чрезвычайного законодательства закреплен в тексте самого «Акта о коронавирусе», в котором указано, что после завершения чрезвычайной ситуации данный Акт прекращает свое действие и все принятые на его основе нормативные документы автоматически утрачивают свою силу. Раздел 89 Акта определяет срок его действия в два года. Однако премьер-министр наделен правом по истечении двух лет продлевать действие определенных норм данного акта, придав им переходное или временное значение.

За несколько дней до принятия «Акта о коронавирусе», а именно 23 марта 2020 года, было принято новое руководство под названием «Пребывание дома и вдали от других (социальное дистанцирование)» (Guidance Staying at Home and Away from Others (Social Distancing)) [11], которое в течение нескольких дней являлось единственным нормативным документом для обоснования ограничения гражданских прав. Руководство предъявляло три требования, относящиеся к здоровым людям:

- оставаться дома, за некоторыми исключениями, перечисленными в документе;

- прекратить работу предприятий и закрыть рабочие места на большинстве предприятий, учреждений и организаций Великобритании;

- запретить сбор более двух человек в общественных местах.

Следить за соблюдением правил поведения, которые установлены руководством, обязана полиция, которая правомочна:

- требовать от населения покинуть территорию общественного места и разойтись по домам;

- обязать родителей осуществлять контроль за соблюдением детьми установленных правил поведения;

- применять меры принуждения (арест или доставление по месту жительства) в отношении конкретных лиц в случаях неисполнения вышеуказанных требований.

После вступления в силу руководства «Пребывание дома и вдали от других (социальное дистанцирование)» и «Акта о коронавирусе» в Великобритании начали отмечаться случаи превышения полицией своих полномочий. Они были вызваны тем, что сотрудники полиции не всегда могли разобраться в формулировках правовых актов и правильно применять их положения. В частности, не всегда правильно решался вопрос, является ли нахождение вне места проживания обоснованным, в каких именно случаях необходимо использовать меры принуждения.

Например, А. Chakelian приводит случай, когда полицией Дербишира использовался беспилотник для съемок в городском парке людей, выгуливающих собак, и бродяг, которые там находились. Полиция Уоррингтона разослала повестки людям, которые гуляли, по мнению полиции, без острой необходимости. В частности, в повестках было указано, что члены одной семьи несколько раз в день ходили в магазин за товарами не первой необходимости. В Западном Йоркшире подросток был днем задержан полицией за нахождение вне дома, когда отказался сообщить свои идентификационные данные [12].

Правительство Великобритании в ответ на критику действий полиции заявило: «Если человек продолжает отказываться подчиняться, он будет действовать незаконно, и полиция может арестовать его, если сочтет это соразмерным и необходимым. Однако, в любом случае, полиция всегда должна руководствоваться своим здравым смыслом и осмотрительностью» [13].

Кроме того, Коллегия полиции и Национальный совет начальников полиции совместно выпустили руководство (CoP/ NPCC, 2020), которое должно было прекратить случаи превы-

шения полицией своих полномочий при обеспечении мер по соблюдению карантина [14]. Документ был призван обеспечить баланс между мерами по принуждению населения к соблюдению противоэпидемических ограничений и соблюдением их прав, гарантированных действующим законодательством Великобритании и международными нормами права. Руководство рекомендовало всем органам полиции действовать в соответствии с принципом, который получил известность как «подход 4Е» – по первым буквам слов: Engage, Explain, Encourage, Enforce (Вовлечь, Объяснить, Поощрять, Принуждать).

На протяжении всего периода пандемии этот подход советует, во-первых, «взаимодействовать» с людьми, спрашивать их о причинах нахождения на улице, выслушать их ответы. Во-вторых, «объяснять» им правила соблюдения социальной дистанции, причины введения правил, пояснять риски для здоровья всей нации. В-третьих, полиция должна «поощрять» людей следовать правилам и возвращаться домой, если у них нет разумных оснований находиться на улице. И только в качестве последнего средства, когда не помогают другие меры, полицейские могут «принуждать» людей к соблюдению закона, штрафуя за нарушение законодательства и применяя силу, в разумных пределах, для доставления физических лиц по месту жительства [14].

В своем докладе SAGE (научно-консультативная группа, консультирующая правительство Великобритании в чрезвычайных ситуациях) отметила очень сдержанный характер британской модели полицейского правоприменения. По их заключению, «подход 4Е» поможет и далее поддерживать легитимность действий полиции и государственной политики в области применения противоэпидемических мер, сохраняя высокий уровень доверия граждан к правоохранительным органам [15].

В заключение проведенного анализа противоэпидемического законодательства в Великобритании, действовавшего в период пандемии COVID-19, можно прийти к следующим выводам.

1. Опыт Великобритании в начале пандемии COVID-19 подтверждает положение о том, что «мягкое право» является неэффективным и даже недопустимым в условиях чрезвычайного характера, когда требуется введение ограничительных мер и применение механизма государственного принуждения. Кроме того, в рамках действия «мягкого права» правоохранительные органы, в том числе полиция, могли осуществлять противоэпидемические мероприятия в соответствии с дискреционным усмотрением, что порождало негативную реакцию населения.

Следует отметить, что органы государственной власти Великобритании в оперативном порядке перестроили существовавшее законодательство в пользу классического «жесткого права», действующего в большинстве стран мира, в том числе в континентальной Европе и России, продемонстрировав положительные результаты в виде низких показателей смертности от вируса COVID-19.

2. Полиция Великобритании в период пандемии COVID-19 имела сформулированные и обоснованные методические рекомендации по обеспечению противоэпидемических мероприятий и реализации новых чрезвычайных нормативно-правовых актов, ограничивающих права и свободы населения. Сформулированный полицией Великобритании и поддержанный в том числе английскими учеными «подход 4Е» условно представляет собой четырехступенчатую модель взаимодействия полиции с населением, предусматривающую маневрирование от административной рекомендации до административного принуждения в зависимости от конкретных обстоятельств.

Несмотря на разные правовые системы Великобритании и России, по нашему мнению, «подход 4Е» может быть использован российскими правоприменителями, особенно в условиях пандемии, когда реальная обстановка требует не просто массовых пресекающих действий полиции, а в первую очередь разъяснительных. С учетом того, что вводимые противоэпидемические правила поведения носили «стихийный» характер и отсутствовало понимание их реализации как у населения, так и у правоприменителей, принципы применения полицией Великобритании вновь вводимых, чрезвычайных норм права представляются разумными и обоснованными.

Список литературы

1. CORONAVIRUS (COVID-19) URL: <https://www.worldometers.info/coronavirus/?Si>, (дата обращения: 06.03.2023).
2. Civil Contingencies Act 2004 (Civil Contingencies Act 2004 c. 36. Royal assent 18.11.2004: Commencement 10.12.2004). URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents> (дата обращения: 06.02.2023).
3. Public Health (Control of Disease) Act 1984. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22>. (дата обращения: 05.03.2023).
4. Anderson D. (2020) Can We Be Forced to Stay at Home. URL: <https://www.daqc.co.uk/2020/03/26/can-we-be-forced-to-stay-at-home> (дата обращения: 30.02.2023).
5. Snyder F. Soft Law and Institutional Practice in the European Community // The Construction in Europe. Essays in Honour of Emile Noel / Ed. by M. Stephen. Dordrecht; Boston; London, 2010.

6. Guidance on Social Distancing for Everyone in the UK, Including Children, and Protecting Older People and Vulnerable People. 16 March 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-guidance-on-social-distancing-and-for-vulnerable-people> (дата обращения: 14.02.2023).

7. Сорокина Е.А. COVID-19 и правовое регулирование в Великобритании // RUDN Journal of Law. 2022. Т. 26. № 1. С. 60–74.

8. Coronavirus Act 2020. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents/enacted> (дата обращения: 30.01.2023).

9. Gross O. Emergency Powers in the Time of Coronavirus ... and Beyond (Just Security, 8 May 2020). URL: <https://www.justsecurity.org/70029/emergency-powers-in-the-time-of-coronaand-beyond> (дата обращения: 12.03.2023).

10. Cormacain R. Keeping Covid-19 Emergency Legislation Socially Distant from Ordinary Legislation: Principles for the Structure of Emergency Legislation // The Theory and Practice of Legislation. 2020. 8 (3). P. 245–265. URL: <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1786272> (дата обращения: 07.03.2023).

11. Guidance Staying at Home and Away from Others (Social Distancing). 23 March 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/full-guidance-on-staying-at-home-and-away-from-others> (дата обращения: 06.03.2023).

12. Chakelian A. What can police actually force you to do in the coronavirus lockdown? URL: <https://www.newstatesman.com/science-tech/2020/03/police-coronavirus-lockdown-government-punishment-advice> (дата обращения: 06.03.2023).

13. Police given new powers to arrest people who ignore lockdown rules. URL: <https://www.gov.uk/government/news/police-given-new-powers-and-support-to-respond-to-coronavirus> (дата обращения: 06.03.2023).

14. CoP/ NPCC, 2020. Engage, explain, encourage, enforce – applying the four ‘E’s. London: College of Policing. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/policing-protest-and-changes-to-covid-19-control-measures-in-the-uk-4-may-2020> (дата обращения: 06.03.2023).

15. SAGE, 2020. Policing, protest and changes to COVID-19 control measures in the UK. London: Security & Policing Sub-Group Group, Behavioural Science Sub-Committee, SAGE. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/policing-protest-and-changes-to-covid-19-control-measures-in-the-uk-4-may-2020> (дата обращения: 06.03.2023).

FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF ANTI-EPIDEMIC MEASURES DURING THE COVID-19 PANDEMIC (USING THE EXAMPLE OF THE UK)

O.M. Vasileva

The purpose of this study is to study the experience of the United Kingdom in organizing the fight against the COVID-19 pandemic, first of all, the transformation of national anti-epidemic legislation, including the activities of the police as a public authority designed to ensure the implementation of anti-epidemic measures. The main change in the legal regulation of anti-epidemic measures is the transition from the norms of the so-called «soft law» to the norms of «hard law», which provides for sanctions for non-compliance with these norms. The new principles of the UK police activity in providing anti-epidemic measures, in particular, the so-called «4E approach», which can be effectively used by law enforcement officers of other countries, including Russia, are considered.

Keywords: COVID-19, soft law, coronavirus control, anti-epidemic measures, approach 4E.

References

1. CORONAVIRUS (COVID-19) URL: <https://www.worldometers.info/coronavirus/?Si>, (Date of access: 06.03.2023).

2. Civil Contingencies Act 2004 (Civil Contingencies Act 2004 c. 36. Royal assent 18.11.2004: Commencement 10.12.2004). URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents> (Date of access: 06.02.2023).

3. Public Health (Control of Disease) Act 1984. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22>. (Date of access: 05.03.2023).

4. Anderson D. (2020) Can We Be Forced to Stay at Home. URL: <https://www.daqc.co.uk/2020/03/26/can-we-be-forced-to-stay-at-home> (Date of access: 30.02.2023).

5. Snyder F. Soft Law and Institutional Practice in the European Community // The Construction in Europe. Essays in Honour of Emile Noel / Ed. by M. Stephen. Dordrecht; Boston; London, 2010.

6. Guidance on Social Distancing for Everyone in the UK, Including Children, and Protecting Older People and Vulnerable People. 16 March 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/full-guidance-on-staying-at-home-and-away-from-others> (Date of access: 14.02.2023).

7. Sorokina E.A. COVID-19 and legal regulation in the UK // RUDN Journal of Law. 2022. Vol. 26. № 1. P. 60–74.

8. Coronavirus Act 2020. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents/enacted> (Date of access: 30.01.2023).

9. Gross O. Emergency Powers in the Time of Coronavirus ... and Beyond (Just Security, 8 May 2020). URL: <https://www.justsecurity.org/70029/emergency-powers-in-the-time-of-coronaand-beyond> (Date of access: 12.03.2023).

10. Cormacain R. Keeping Covid-19 Emergency Legislation Socially Distant from Ordinary Legislation: Principles for the Structure of Emergency Legislation // The Theory and Practice of Legislation. 2020. 8 (3). P. 245–265. URL: <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1786272> (Date of access: 07.03.2023).

11. Guidance Staying at Home and Away from Others (Social Distancing). 23 March 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/full-guidance-on-staying-at-home-and-away-from-others> (Date of access: 06.03.2023).

12. Chakelian A. What can police actually force you to do in the coronavirus lockdown? URL: <https://www.newstatesman.com/science-tech/2020/03/police-coronavirus-lockdown-government-punishment-advice> (Date of access: 06.03.2023).

www.gov.uk/government/publications/full-guidance-on-staying-at-home-and-away-from-others (Date of access: 06.03.2023).

12. Chakelian A. What can police actually force you to do in the coronavirus lockdown? URL: <https://www.newstatesman.com/science-tech/2020/03/police-coronavirus-lockdown-government-punishment-advice> (Date of access: 06.03.2023).

13. Police given new powers to arrest people who ignore lockdown rules. URL: <https://www.gov.uk/government/news/police-given-new-powers-and-support-to-respond-to-coronavirus> (Date of access: 06.03.2023).

14. CoP/ NPCC, 2020. Engage, explain, encourage, enforce – applying the four ‘E’s. London: College of Policing. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/policing-protest-and-changes-to-covid-19-control-measures-in-the-uk-4-may-2020> (Date of access: 06.03.2023).

15. SAGE, 2020. Policing, protest and changes to COVID-19 control measures in the UK. London: Security & Policing Sub-Group Group, Behavioural Science Sub-Committee, SAGE. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/policing-protest-and-changes-to-covid-19-control-measures-in-the-uk-4-may-2020> (Date of access: 06.03.2023).