



ИМЕНЕМ
РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

по делу о проверке конституционности Указа Главы Республики Дагестан от 18 марта 2020 года № 17 «О введении режима повышенной готовности» в связи с жалобой гражданина Г.А. Узаирова

город Махачкала

12 октября 2022 г.

Конституционный Суд Республики Дагестан в составе Председателя М.Х. Халитова, судей Р.М. Акутаева, М.Ш. Кадимовой,

с участием представителя Главы Республики Дагестан О.М. Гасанова, руководствуясь статьей 93 (часть 3) Конституции Республики Дагестан, частями второй и пятой статьи 3, частями первой, второй и третьей статьи 27, частью первой, пунктом 1 части второй статьи 34, статьей 65, частями первой и второй статьи 66, статьями 67, 68, 87, 88 и 91 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Указа Главы Республики Дагестан от 18 марта 2020 года № 17 «О введении режима повышенной готовности».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Г.А. Узаирова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Дагестан оспариваемое заявителем нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Р.М. Акутаева, представителя Главы Республики Дагестан О.М. Гасанова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Дагестан

установил:

1. В соответствии с подпунктом «в» пункта 7 Указа Главы Республики Дагестан от 18 марта 2020 года № 17 «О введении режима повышенной готовности» (в редакции Указа Главы Республики Дагестан от 31 марта 2020 года № 23, действовавшей по состоянию на 3 июня 2020 года, когда было совершено правонарушение, послужившее основанием для конкретного дела, в связи с которым в Конституционный Суд Республики Дагестан направлена жалоба), граждане обязаны не покидать места проживания (пребывания), за исключением случаев обращения за экстренной (неотложной) медицинской помощью и иной прямой угрозы жизни и здоровью, случаев следования к месту (от места) осуществления деятельности (в том числе работы), которая не приостановлена в соответствии с настоящим Указом, осуществления деятельности, связанной с передвижением по территории Республики Дагестан, в случае, если такое передвижение непосредственно связано с осуществлением деятельности, которая не приостановлена в соответствии с настоящим Указом (в том числе оказание транспортных услуг и услуг доставки), следования к ближайшему месту приобретения товаров, работ, услуг, реализация которых не ограничена в соответствии с настоящим Указом, выгула домашних животных на расстоянии, не превышающем 100 метров от места проживания (пребывания), выноса отходов до ближайшего места накопления отходов; ограничения, установленные настоящим пунктом, не распространяются на случаи оказания медицинской помощи, деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, правоохранительных органов, органов по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и подведомственных им организаций, органов по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, а также иных органов в части действий, непосредственно направленных на защиту жизни, здоровья и иных прав и свобод граждан, в том числе противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечения

общественной безопасности. Лица, занимающие должности в органах и организациях, указанных в настоящем абзаце, предъявляют служебное удостоверение или иной документ (документы), подтверждающие их статус.

1.1. Как следует из жалобы и представленных материалов, 3 июня 2020 года гражданин Г.А. Узаиров покинул место проживания, в нарушение подпункта «в» пункта 7 Указа Главы Республики Дагестан от 18 марта 2020 года № 17 находился в селе Чирката Гумбетовского района Республики Дагестан в период угрозы распространения заболевания, вызванного новой коронавирусной инфекцией (COVID-2019), представляющей опасность для окружающих. По данному факту должностным лицом органа внутренних дел был составлен протокол от 3 июня 2020 года об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.6.1 «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения» КоАП Российской Федерации, который был направлен в Унцукульский районный суд.

Судья Унцукульского районного суда признал Г.А. Узаирова виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и назначил ему наказание в виде административного штрафа в размере 1000 рублей. Не согласившись с постановлением судьи, заявитель подал жалобу в Верховный Суд Республики Дагестан, который решением от 18 августа 2020 г. постановление судьи Унцукульского районного суда оставил без изменения, а жалобу заявителя – без удовлетворения.

Заявитель полагает, что установленное оспариваемым Указом правовое регулирование осуществлено Главой Республики Дагестан с превышением полномочий и ограничивает право граждан на свободу передвижения, а потому не соответствует статьям 48 и 79 Конституции Республики Дагестан.

1.2. Как следует из статей 3 (часть вторая), 67 (часть вторая и третья), 88 и 90 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» Конституционный Суд Республики Дагестан по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет соответствие Конституции Республики Дагестан закона Республики Дагестан, нормативного правового акта Главы Республики Дагестан, Народного Собрания Республики Дагестан, Правительства Республики Дагестан, другого органа исполнительной власти Республики Дагестан, устава муниципального образования, нормативного правового акта органа местного самоуправления, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, и принимает постановление только по предмету, обозначенному в жалобе, оценивая, как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу является подпункт «в» пункта 7 Указа Главы Республики Дагестан от 18 марта 2020 года № 17 «О введении режима повышенной готовности» (в редакции от 31 марта 2020 года № 23), поскольку этим положением, действовавшим во взаимосвязи с общей системой конституционно-правового и соответствующего отраслевого регулирования, устанавливалась обязанность граждан в условиях режима повышенной готовности в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции не покидать места проживания (пребывания) (за исключением предусмотренных в данной норме случаев), нарушение которой влекло административную ответственность.

2. Конституция Российской Федерации (статьи 2, 7 и 41) и Конституция Республики Дагестан (статья 3, 13 и 38) исходят из того, что жизнь и здоровье человека - высшее благо, а потому забота об их сохранении и

укреплении образует одну из основополагающих конституционных обязанностей государства.

В связи с этим необходимость защиты жизни и здоровья граждан при возникновении чрезвычайных ситуаций или угрозе их возникновения и осуществлении мер по борьбе с эпидемиями и ликвидацией их последствий предполагает принятие таких правовых актов, которые не исключают возможности ограничения прав и свобод человека, в том числе и свободы передвижения, но только в той мере, в какой это соответствует поставленным целям при соблюдении требований соразмерности и пропорциональности (статья 55, часть 3 Конституции Российской Федерации; статья 48 часть 3 Конституции Республики Дагестан).

Учитывая это обстоятельство, Конституционным Судом Российской Федерации была сформулирована правовая позиция, согласно которой введение тех или иных ограничений прав граждан, обусловленных распространением опасных - как для жизни и здоровья граждан, так и по своим социально-экономическим последствиям - эпидемических заболеваний, требует обеспечения конституционно приемлемого баланса между защитой жизни и здоровья граждан и правами и свободами конкретного гражданина в целях поддержания приемлемых условий жизнедеятельности общества, в том числе вызванных уникальным (экстраординарным) характером ситуации распространения нового опасного заболевания. При этом обеспечение при необходимости соблюдения ограничений мерами юридической ответственности, в том числе административной, является естественным элементом механизма правового регулирования (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 49-П).

3. Согласно Конституции Российской Федерации одной из основ федеративного устройства Российской Федерации является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов

Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 5, часть 3). Определяя в этих целях сферы ведения Российской Федерации и сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, Конституция Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статьи 71 и 72; части 2 и 5 статьи 76).

Защиту прав человека и осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацию их последствий Конституция Российской Федерации относит к совместному ведению Российской Федерации и составляющих ее субъектов (статья 72, пункты «б», «з» части 1), что означает допустимость участия органов государственной власти субъекта Российской Федерации - с соблюдением иерархической соподчиненности правовых норм - в регулировании вопросов, касающихся защиты прав человека, а также населения и территорий от чрезвычайных и других аналогичных по уровню своей опасности ситуаций природного и иного характера.

Разграничивая полномочия Российской Федерации и ее субъектов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предусматривает, что при введении на территории субъекта Российской Федерации режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, с учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории субъекта Российской Федерации или угрозы ее возникновения, региональные органы государственной власти принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий

от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера; принимают решения об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к чрезвычайным ситуациям регионального или межмуниципального характера, вводят режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (подпункты «а», «м» пункта 1 статьи 11). Во исполнение предписаний указанного Федерального закона 19 октября 2001 года № 34 (ред. от 12.07.2022 г.) был принят Закон Республики Дагестан «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

3.1. Основываясь на положениях Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ, который наделяет глав субъектов Российской Федерации полномочием по принятию решений об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к чрезвычайным ситуациям регионального или межмуниципального характера, введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, и Закона Республики Дагестан от 19 октября 2001 года № 34, Главой Республики Дагестан был принят Указ «О введении режима повышенной готовности».

Данным правовым актом (подпункт «в» пункта 7 в оспариваемой редакции) был установлен запрет для граждан покидать места проживания (пребывания), за исключением определенных случаев (обращение за медицинской помощью, покупка необходимых товаров и др.), представляющий собой временную административно-правовую меру, направленную на предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, ограничение эпидемического распространения заболеваемости короновирусной инфекцией на территории Республики Дагестан и тем самым на обеспечение реализации и защиты гарантированных Конституцией Республики Дагестан прав неопределенного круга лиц, проживающих (пребывающих) на территории республики.

Статья 48 (часть третья) Конституции Республики Дагестан, которому, по мнению заявителя, противоречит оспариваемый Указ Главы Республик Дагестан, содержит положение о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Указ Главы Республики Дагестан «О введении режима повышенной готовности» был принят 18 марта 2020 года (а оспариваемое положение внесено в него 31 марта 2020 года), т.е. до того, как были внесены изменения в том числе в положения Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в части расширения и конкретизации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации применительно к рассматриваемому аспекту (Федеральный закон от 4 апреля 2020 года № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций») и принят Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 года № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». Федеральным законом от 1 апреля 2020 года № 98-ФЗ понятие чрезвычайной ситуации дополнено случаями распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 года № 239 на высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации

Федерации возложена обязанность, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения коронавирусной инфекции в субъекте Российской Федерации, обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, в том числе установить особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств (пункт 2).

В сложившейся экстраординарной ситуации Главой Республики Дагестан как высшим должностным лицом государственной власти Республики Дагестан, по существу, было осуществлено оперативное (опережающее) правовое регулирование, впоследствии (фактически, на следующий день) легитимированное правовыми актами федерального уровня, что само по себе, по смыслу правовой позиции, неоднократно высказанной Конституционным Судом Российской Федерации, не может расцениваться как противоречие положениям Конституции Российской Федерации (постановления от 21 марта 1997 года № 5-П, от 9 июля 2002 года № 12-П, от 14 апреля 2008 года № 7-П и от 25 декабря 2020 года № 49-П), а, следовательно, и Конституции субъекта Российской Федерации.

В этой связи то обстоятельство, что осуществленное в Указе Главы Республики Дагестан регулирование носило опережающий характер, учитывая масштабы угрозы распространения коронавирусной инфекции, не может служить основанием для вывода о признании его в конкретно-исторической ситуации противоправным и противоречащим положениям Конституции Республики Дагестан.

4. Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, в том числе ее статьи 17 (часть 3), 19, 55 (части 2 и 3) и 56 (часть 3), допускает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина лишь в целях защиты конституционно значимых ценностей при справедливом соотношении публичных и частных интересов, при этом устанавливаемые федеральным законом средства и способы такой защиты должны быть обусловлены ее целями и способны

обеспечить их достижение, исключая умаление и несоразмерное ограничение соответствующих прав и свобод (постановления от 18 февраля 2000 года № 3-П, от 14 ноября 2005 года № 10-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 16 июля 2008 года № 9-П, от 7 июня 2012 года № 14-П и от 17 февраля 2016 года № 5-П). Таким же критериям должны соответствовать и подзаконные нормативные акты, принятые в том числе в экстраординарной ситуации в порядке исполнения Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Дагестан.

Ограничение свободы передвижения, установленное оспариваемым положением Указа Главы Республики Дагестан от 18 марта 2020 № 17, действующим во взаимосвязи с общей системой конституционно-правового и соответствующего отраслевого регулирования, обусловлено объективной необходимостью оперативного реагирования на беспрецедентную угрозу распространения коронавирусной инфекции, имеет исключительный характер и преследует конституционно закрепленные цели защиты жизни и здоровья всех лиц, включая в первую очередь самих граждан, подвергнутых временной изоляции, и является соразмерным.

Соразмерность данного ограничения проявляется прежде всего в тех разумных исключениях из общего правила о запрете покидать место своего проживания (пребывания), которые содержались в самой норме (подпункт «в» пункта 7). Они не содержат в себе признаков социальной и иной дискриминации и основаны на рациональном понимании объективных жизненных потребностей граждан и общества, что также свидетельствует об их конституционно-правовой допустимости.

5. С учетом изложенного Конституционный Суд Республики Дагестан приходит к выводу, что оспариваемая заявителем мера, временно – до улучшения санитарно-эпидемиологической обстановки - ограничивающая свободу передвижения, обеспечивает справедливый баланс между необходимостью защиты жизни и здоровья населения в условиях сложной эпидемической ситуации, с одной стороны, и обеспечением возможности

передвижения - с другой. Тем самым регулирование, предусмотренное подпунктом «в» пункта 7 Указа Главы Республики Дагестан от 18 марта 2020 № 17, необходимость принятия которого был обусловлен чрезвычайными обстоятельствами, не может рассматриваться - с учетом преследуемой цели - как возложение на граждан чрезмерного бремени.

Таким образом, подпункт «в» пункта 7 Указа Главы Республики Дагестан от 18 марта 2020 № 17 в системе действующего законодательства не противоречит Конституции Республики Дагестан, поскольку установление этим положением обязанности граждан в условиях режима повышенной готовности в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции не покидать места проживания (пребывания), за исключением предусмотренных в данной норме случаев, было продиктовано объективной необходимостью оперативного реагирования на экстраординарную (беспрецедентную) опасность распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019), вводимые им меры не носили характера абсолютного запрета, допуская возможность перемещения граждан при наличии уважительных обстоятельств, были кратковременными, а возможность их установления получила подтверждение в федеральном законодательстве.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 3 статьи 41, частью первой статьи 72, статьями 87 и 88 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», Конституционный Суд Республики Дагестан

постановил:

1. Признать подпункт «в» пункта 7 Указа Главы Республики Дагестан от 18 марта 2020 года № 17 «О введении режима повышенной готовности» (в редакции Указа Главы Республики Дагестан от 31 марта 2020 года № 23) не противоречащим Конституции Республики Дагестан, поскольку установление этого положения по его конституционно значимому

предназначению было продиктовано объективной необходимостью оперативного реагирования на экстраординарную (беспрецедентную) опасность распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019), вводимые им меры не носили характера абсолютного запрета, допуская возможность перемещения граждан при наличии уважительных обстоятельств, были кратковременными, а возможность их установления получила подтверждение в федеральном законодательстве.

2. Настоящее Постановление окончательно, обжалованию не подлежит, не может быть пересмотрено иным судом, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 71 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» настоящее Постановление подлежит опубликованию в газете «Дагестанская правда» и в «Собрании законодательства Республики Дагестан».



Конституционный Суд
Республики Дагестан

№ 13-П