


<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-60-74>

Научная статья

COVID-19 и правовое регулирование в Великобритании

Е.А. Сорокина  

Институт государства и права Российской академии наук,
г. Москва, Российская Федерация
sorokina_ea@mail.ru

Аннотация. С 2020 года миру приходится иметь дело с глобальной пандемией. Новый коронавирус (COVID-19) оказал беспрецедентное влияние на все сферы жизни общества и вынудил государства принимать соответствующие ответные меры для его сдерживания и контроля. В разных странах использовались различные подходы к реагированию на пандемию. В данной статье исследуется подход Великобритании в ответ на чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения, вызванного COVID-19. С одной стороны, проводится анализ тех актов, которые были приняты в условиях кризиса в области здравоохранения и их оценка, с другой стороны, уделяется внимание вопросу, связанному с ограничением основных прав и свобод человека. Изначально в Великобритании опасность COVID-19 недооценивалась. Однако наблюдая за развитием событий с марта 2020 г. стали приниматься решительные меры для предотвращения распространения вируса, включая ограничение отдельных прав и свобод, связанных с введением локдауна и расширением функций и полномочий органов исполнительной власти. Значительная часть этих мер реализовывалась в результате принятия актов «мягкого права», правовой статус которых не совсем ясен. Кроме того, предпочтение было отдано быстрой разработке и принятию нового законодательного акта для борьбы с пандемией, независимо от уже существовавшей правовой основы в области регулирования чрезвычайными ситуациями. При этом полномочия по принятию мер для сдерживания и распространения COVID-19 были переданы органам исполнительной власти с минимальным парламентским контролем.

Ключевые слова: пандемия COVID-19, Великобритания, чрезвычайное положение, акты «мягкого права», правовые меры, ограничение прав и свобод человека

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 30 июля 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 января 2022 г.

Для цитирования:

Сорокина Е.А. COVID-19 и правовое регулирование в Великобритании // *RUDN Journal of Law*. 2022. Т. 26. № 1. С. 60—74. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-60-74>


<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-60-74>

Research Article

COVID-19 and United Kingdom's legal regulation

Elena A. Sorokina  

Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, *Moscow, Russian Federation*

sorokina_ea@mail.ru

Abstract. There has been an unprecedented impact on the all spheres of society from the novel coronavirus (COVID-19). As it has rapidly become a global pandemic, states around the world had to implement appropriate measures for responding to it containment and control. The different countries have used various approaches to responding to the pandemic. This article explores the UK's approach to the COVID-19 health emergency. More precisely, it will be analysed two main aspects: on the one hand, the acts that were adopted in the context of the health crisis and its assessment; on the other hand, it will be analysed attention is focus to the issue related to the limitation of fundamental human rights and freedoms. In the early stages of epidemic, UK implemented “herd immunity” strategies and its danger was initially underestimated by the authorities. Nevertheless, watching how things unfolded, from March 2020 onwards UK took drastic measures to prevent the spread of the virus. including country-wide lockdown and the powers of public administration entities are expanded. The significant of these measures have been implemented using acts of soft law or non-binding guidelines and recommendations, the legal status of which is not entirely clear. In addition, preference was given to the adoption of new legislation to combat the pandemic, regardless of the existing legal basis for emergency situations. At the same time, the authority to take measures to contain and spread COVID-19 was transferred to the executive authority with minimal parliamentary control.

Key words: COVID-19 pandemic, United Kingdom, state of emergency, soft law, legal measures, limitation of human rights and freedoms

Conflicts of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 30th July 2021

Article accepted 15th January 2022

For citation:

Sorokina, E.A. (2022) COVID-19 and United Kingdom's legal regulation. *RUDN Journal of Law*. 26 (1), 60—74. (in Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-60-74>

Введение

Пандемия COVID-19 — это продолжающийся глобальный кризис, вызванный вирусом SARS-CoV-2, который заставил государства во всем мире принимать срочные меры и характеризуется как один из наихудших для целого поколения (Stewart, 2020). Исключительные события, связанные с его распространением, привели к ситуации, которая сравнивается с состоянием войны (Gillis, 2020).

30 января 2020 г. Всемирная организация здравоохранения объявила о чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, имеющий международное значение, и государствам было рекомендовано подготовиться к глобальному распространению COVID-19 из Восточной Азии¹, а 11 марта эта ситуация уже была охарактеризована как пандемия².

Большинство государств мира объявили о чрезвычайной ситуации в области здравоохранения или ввели иные особые режимы, чтобы противостоять распространению вируса. Органы государственной власти, как отмечается, «вынуждены были заниматься сходными проблемами, связанными с защитой публичных интересов и обеспечением права на здоровье, неразрывно связанного с правом на жизнь» (Vasilieva, 2020:5) и «пытались найти надлежащий правовой ответ» (Cormacain & Bar-Siman-Tov, 2020:239—243). Органы государственной власти предприняли целый комплекс мер, которые можно охарактеризовать как беспрецедентные по своим масштабам и воздействию с точки зрения юридических последствий на права и свободы человека. Ограничения распространялись и распространяются не только на свободу передвижения, свободу предпринимательской деятельности, свободу собраний, но и косвенно на право на личную и семейную жизнь, право на образование и т.д. Таким образом, «состояние свободы фактически сводится к исключению, т.е. все, что несанкционированно — запрещено» (Sizaire, 2020).

Роль актов «мягкого» права на чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения в Великобритании

Первоначально реакция органов государственной власти в Великобритании отличалась от реакции в других европейских странах. Для нее был характерен либеральный подход к кризисным явлениям в области здравоохранения. В частности, премьер-министр выступал за коллективный иммунитет, в стране не были введены серьезные ограничительные меры, разрешалось проведение массовых публичных мероприятий. Премьер-министр стремился обеспечить непрерывность британской экономической деятельности, полагая, что ограничительные меры, принятые в других странах, являлись непропорциональными и не имели достаточного обоснования с медицинской точки зрения (Grogan, 2020; Bates, 2020:102—112; Frowde, Dove & Laurie, 2020:463—464).

Несмотря на то, что в феврале 2020 г. в соответствии с Правилами об охране здоровья (коронавирус) были введены меры, позволяющие закрывать

¹ Заявление Генерального директора ВОЗ по итогам совещания Комитета ММСП по чрезвычайной ситуации в связи с новым коронавирусом (2019-nCoV). Режим доступа: [https://www.who.int/ru/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/ru/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (дата обращения: 19.12.2020).

² Для объявления пандемии решающим фактором является не тяжесть заболевания, а легкость его распространения; подразумевается, что каждая страна разрабатывает план борьбы с ней и постоянно обновляет его на основе руководящих принципов ВОЗ. См.: Вступительное слово Генерального директора на пресс-брифинге по OVID-19 11 марта 2020 г. Режим доступа: <https://www.who.int/ru/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (дата обращения: 20.12.2020).

определенные предприятия, а также помещать на карантин лиц, возвращающихся из-за границы³, вместе с тем речь не шла о том, что будут предприниматься более серьезные шаги, направленные на борьбу с распространением вируса. Однако после заявления Имперского медицинского колледжа о том, что такая стратегия правительства приведет к 250 000 смертей⁴, заставило изменить выбранное направление и начиная с 16 марта 2020 г. вводились все более строгие ограничения в целях предотвращения передачи инфекции от человека к человеку⁵.

При этом данные меры основывались на актах, относящихся к категории «мягкого права», которые известны доктрине международного публичного права и права Европейского союза (Sorabji & Vaughan, 2021:143—148). В частности, 16 марта 2020 г. было принято Руководство «Социальное дистанцирование для всех жителей Великобритании, включая детей и защита пожилых и уязвимых лиц»⁶ и правительство Великобритании настоятельно рекомендовало, хотя и не предписывало в обязательном порядке, лицам с симптомами COVID-19 оставаться дома в течение 14 дней⁷. Вместе с тем 23 марта 2020 г. было принято еще одно Руководство «Остаться дома и вдали от других (социальное дистанцирование)»⁸, которое в течение нескольких дней являлось единственным актом, предусматривающим локдаун и ограничивающим права и свободы человека, предусматривающим требования соблюдать «социальную дистанцию» и «остаться дома» для всего населения, а также запрет собраний более двух лиц и закрытие большинства предприятий, учреждений и организаций в Великобритании. При этом в данном Руководстве указывалось, что полиция и соответствующие органы вскоре будут следить за соблюдением данных мер, а в случае нарушения будут налагаться штрафы. В этот же день Премьер-министр Правительства Великобритании заявил: «С этого вечера я должен дать населению простое указание — вы должны оставаться дома» и объявил об ограничительных мерах, предусмотренных Руководством⁹.

С одной стороны, выбор использовать акты «мягкого права» в ответ на кризис в области здравоохранения понятен. При их принятии не требуется

³ Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020 (UK Statutory Instruments. 2020. No. 129). Available at: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/129/contents/made> [Accessed 18th 2021].

⁴ См.: Imperial College. Report 9: Impact of Non-Pharmaceutical Interventions (NPIs) to Reduce COVID-19 Mortality and Healthcare Demand. 16 March 2020. Available at: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf> [Accessed 18th 2021].

⁵ Brown, J. Coronavirus: The Lockdown Laws. Available at: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8875/> [Accessed 14th November 2021].

⁶ Guidance on Social Distancing for Everyone in the UK, Including Children, and Protecting Older People and Vulnerable People. 16 March 2020. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-guidance-on-social-distancing-and-for-vulnerable-people> [Accessed 18th May 2021].

⁷ Prime Minister's Statement on Coronavirus (COVID-19): 16 March 2020. Available at <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-coronavirus-16-march-2020> [Accessed 19th May 2021].

⁸ Guidance Staying at Home and Away from Others (Social Distancing). 23 March 2020. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/full-guidance-on-staying-at-home-and-away-from-others> [Accessed 19th May 2021].

⁹ Prime Minister's Statement on Coronavirus (COVID-19): 23 March 2020. Available at: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-address-to-the-nation-on-coronavirus-23-march-2020> [Accessed 19th May 2021].

соблюдения формальных процедур, и органы исполнительной власти могут очень быстро вводить необходимые требования. В возникшей кризисной ситуации может показаться, что подобного рода акты являются «идеальным» правовым средством для реагирования в рамках существующих позитивных обязательств государства по защите населения. Однако существует и недостаток. Акты «мягкого права» не являются обязательными и не влекут применение санкций при их не соблюдении, хотя могут создавать такое впечатление. По сути они представляют собой рекомендации и только поощряют требуемое поведение (Barraud, 2014; Piveteau, 2020). В данном контексте указывалось, что подобного рода акты не могут иметь никаких юридических последствий согласно конституционным основами Великобритании¹⁰. Очевидно, что ограничение основных прав и свобод человека, связанных с введением локдауна, должно осуществляться строго в соответствии с процедурами, предусмотренными для этой цели, что подразумевает наличие точной и ясной законодательной основы без противоречий и двусмысленности. В данном случае показателен опыт Новой Зеландии, где Высокий суд постановил, что требования, связанные с введением локдауна в стране (в период с 26 марта по 3 апреля 2020 г.) являлись необходимыми, разумными и соразмерными, однако они были незаконными, так как правовой основой являлись акты «мягкого права», а права и свободы людей строго ограничивались и объявления о санкциях создавали впечатление, что принятые меры для борьбы с кризисом были обязательными¹¹ (English, 2020).

Вместе с тем в настоящее время на сайте Правительства Великобритании содержится более 400 таких руководств и отсутствует ясность относительно того, какой из этих актов должен иметь приоритет. Кроме того, в таких актах могут содержаться ссылки на другие руководства, принятые для борьбы с кризисом в области здравоохранения. 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.

Новый Акт о коронавирусе 2020 г. и последующий отказ от единого законодательного регулирования в Великобритании

Официальной конституционной процедуры объявления чрезвычайного положения в Великобритании не существует. Однако с 1920 г. действует специальное законодательство для реагирования на подобные ситуации. В настоящее время действует Акт о чрезвычайных обстоятельствах 2004 г.¹², который был специально разработан и является законодательной основой для особых ситуаций и уполномочивает (среди прочего) органы исполнительной власти, в частности, в соответствии с разделами 20 и 21, издавать нормативные акты в отношении

¹⁰ Sumption J. There is a Difference between the Law and Official Instructions. The Time. 26 March 2020. <https://www.thetimes.co.uk/article/there-is-a-difference-between-the-law-and-official-instructions-j9tthqnrif> [Accessed 19th May 2021].

¹¹ Borrowdale v Director-General of Health. 2020. NZHC 2090. Available at: <https://www.courtsofnz.govt.nz/cases/borrowdale-v-director-general-of-health-1-1> [Accessed 19th May 2021].

¹² Civil Contingencies Act 2004. Available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents> [Accessed 19th May 2021].

различных событий, в том числе связанных с охраной здоровья населения. В соответствии с данным актом предусматривается строгий парламентский контроль за осуществлением предоставленных органам исполнительной власти полномочий и актами, которые ими принимаются (Sumption, 2020). Такие акты должны пересматриваться и обновляться каждый месяц, не могут использоваться для ограничения собраний или внесения значительных изменений в уголовно-процессуальное законодательство. Однако указанный акт не использовался в качестве реагирования на распространение COVID-19 в Великобритании.

В целом законодательной основой для борьбы с кризисом в области здравоохранения стали: Акт об общественном здравоохранении (борьба с заболеваниями) 1984 г. с изменениями 2008 г.¹³ и новый Акт о коронавирусе, который вступил в силу 26 марта 2020 г.¹⁴ Цель нового закона — предоставить правительству временные, дополнительные полномочия для замедления процесса распространения COVID-19, а также предусмотреть меры, направленные на преодоление возникшего кризиса в области здравоохранения.

Это обширный документ, объемом 348 страниц, включающий в себя две части, 102 статьи и 29 приложений, был принят Парламентом в ускоренном порядке и одобрен за один день. Положения данного акта распространяются на Англию, Уэльс, Северную Ирландию и Шотландию. При этом все регионы Соединенного королевства имеют право принимать нормативные акты, которые отражают их специфику и различия в области здравоохранения и социального обеспечения. В частности, в Шотландии был принят отдельный Акт о коронавирусе. В нем содержатся определенные положения, касающиеся защиты арендаторов от выселения, проведение судебных разбирательств с помощью электронных средств, увеличение процессуальных сроков для уголовных разбирательств.

Акт о коронавирусе 2020 г. содержит положения об экстренной регистрации медицинских и социальных работников, с тем чтобы увеличить количество медицинского персонала за счет упрощения требований к его регистрации, предоставить возможность временно осуществлять дополнительный набор сотрудников в сфере здравоохранения из числа выпускников медицинских вузов или уже вышедших на пенсию сотрудников. Кроме того, он предусматривает набор волонтеров для оказания экстренной помощи, новые требования в отношении неоплачиваемого отпуска, компенсацию в случае уменьшения заработка. Вносятся изменения в действующее законодательство, касающееся психиатрических учреждений, изменяется порядок оказания им помощи и поддержки со стороны Национальной службы здравоохранения Великобритании и местных органов власти. Скорректированы требования к регистрации актов гражданского состояния, увеличены сроки хранения отпечатков пальцев и данных ДНК. В соответствии с положениями данного Акта устанавливаются требования в отношении осуществления следственных действий в период пандемии, вводится

¹³ Public Health (Control of Disease) Act 1984. Available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22> [Accessed 18th April 2021].

¹⁴ Coronavirus Act 2020. Available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents/enacted> (дата обращения: 30.04.2020); Coronavirus (Scotland) Act 2020. Available at: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2020/7/contents> [Accessed 19th May 2021].

использование телекоммуникационных технологий в судах и трибуналах. В нем регламентируются также вопросы вакцинации в Шотландии; закрытия школ и детских дошкольных учреждений и обеспечения непрерывности образовательного процесса; обязательных выплат по болезни. Заключительные разделы данного Акта касаются полномочий медицинских работников, связанных с обращением с потенциально инфицированными лицами, а также мер, связанных с проведением публичных собраний и мероприятий, закрытием помещений, переносом выборов и референдумов, финансовой поддержкой промышленности.

Акт о коронавирусе 2020 г. — это временное чрезвычайное законодательство. Срок действия большинства его положений истекает через два года (ст. 89), однако он может быть продлен или сокращен на шесть месяцев (ст. 90). При этом Парламент должен каждые шесть месяцев пересматривать действие положений данного Акта (ст. 98).

Принятие в Великобритании специального законодательного акта рассматривалось как «хорошая модель». В нем содержатся детальные положения о различных видах чрезвычайных полномочий, и акты органов государственной власти должны приниматься на его основе. После завершения чрезвычайной ситуации данный Акт прекращает свое действие, и все принятые на его основе акты автоматически отменяются (Cormacain, 2020:256).

Однако по мере распространения пандемии от единого правового регулирования пришлось отказаться. В частности, в четырех регионах Соединенного королевства были приняты отдельные Правила о защите здоровья (коронавирус, ограничения): в Англии и Уэльсе — на основании Акта об общественном здравоохранении (борьба с заболеваниями) 1984 г., в Северной Ирландии — Акта о здравоохранении 1967 г., в Шотландии — Акта о коронавирусе 2020 г.¹⁵

Именно в соответствии с данными Правилами были введены ограничения основных прав и свобод человека. Принятые меры предполагали закрытие определенных учреждений (п. 4—5), ограничение общественных собраний (запрещались собрания более двух человек — п. 7)¹⁶ и свободы передвижения, поскольку никто не мог покинуть место проживания без разумного оправдания (п. 6)¹⁷. Разумным оправданием признавалось приобретение предметов первой необходимости; занятие спортом, самостоятельно или с другими членами семьи; обращение за медицинской помощью; оказание помощи, включая соответствующий

¹⁵ Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020 (UK Statutory Instruments. 2020. No. 350). Available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/350/contents/made> [Accessed 18th May 2021]; Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Scotland) Regulations 2020 (Scottish Statutory Instruments. 2020. No. 103). Available at: <https://www.legislation.gov.uk/ssi/2020/103/contents/made> [Accessed 18th May 2021]; Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Wales) Regulations 2020 (Wales Statutory Instruments. 2020. No. 353 (W. 80)). Available at: <https://www.legislation.gov.uk/wsi/2020/353/contents/made> [Accessed 18th May 2021]; Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Northern Ireland) Regulations 2020 (Statutory Rules of Northern Ireland. 2020. No. 55). Available at: <https://www.legislation.gov.uk/nisr/2020/55/contents/made> [Accessed 19th May 2021].

¹⁶ Исключение составляли случаи, когда участники собрания являлись членами одной семьи или оно было необходимо в связи с осуществлением трудовой деятельности либо похоронами.

¹⁷ Joint Committee on Human Rights. Chair's Briefing Paper. 8 April 2020. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/jt5801/jtselect/jtrights/correspondence/Chairs-briefing-paper-regarding-Health-Protection-Coronavirus-Restrictions-England-Regulation-2020.pdf> [Accessed 18th May 2021].

уход за уязвимым лицом или оказание неотложной помощи; сдача крови; передвижение для целей, связанных с осуществлением трудовой деятельности, или для предоставления добровольных или благотворительных услуг, если лицо не может работать или предоставлять эти услуги по месту проживания; присутствие на похоронах; выполнение юридических обязательств; получение в случае необходимости доступа к определенным государственным услугам. В случае разумной необходимости или потенциальной опасности причинения вреда здоровью допускалась возможность переезда.

Полиция обеспечивала соблюдение данных требований, нарушение которых влекло ответственность в виде штрафа. Полиция могла узнавать о причинах отсутствия лиц по месту проживания. Она получила указание убеждать, уговаривать, вести переговоры и давать советы и могла применить разумную силу только в том случае, если лицо отказывалось вернуться к месту проживания.

В средствах массовой информации сообщалось о случаях ненадлежащего использования своих полномочий сотрудниками полиции¹⁸. В качестве надлежащей практики отмечался шотландский опыт назначения независимого эксперта для наблюдения над осуществлением новых полномочий.

В литературе отмечается, что установленные требования были нечеткими, запутанными, противоречивыми, а также наделяли сотрудников полиции свободой действий в отношении того, каким образом применять соответствующие полномочия (Joseph, 2020:258). С одной стороны, перечень разумных оправданий не являлся исчерпывающим, и у лица могла возникнуть необходимость покинуть место проживания в случае, не предусмотренном Правилами. С другой стороны, неопределенность в отношении того, что считать допустимым, создавала условия для различий в правоприменении.

При этом имелись определенные различия в Правилах, действующих в разных регионах Великобритании. Например, в Уэльсе люди не могли выходить из дома для занятия спортом чаще одного раза в день, что не было предусмотрено в других частях страны. В Шотландии только полицейские обладали полномочием вернуть человека домой в принудительном порядке, а в Англии этим правом наделялись также представители общественной поддержки полиции или любые лица, назначенные министром (Hickman, Dixon, & Jones, 2020).

В заявлении премьер-министра от 28 мая 2020 г. о смягчении связанных с локдауном мер также предусматривались различия в правовом регулировании между регионами Великобритании¹⁹. Так, в Англии в отличие от других частей страны существовала возможность покинуть место проживания без разумного оправдания. При этом в Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе прогулки допускались только один раз в день, а занятия спортом — только рядом с местом

¹⁸ Coronavirus: Woman “Wrongly Charged under New Law”. BBC News. 3 April 2020. Available at: <https://www.bbc.com/news/uk-england-york-north-yorkshire-52148020> [Accessed 18th April 2021]; Stubbley P. Coronavirus: Police Apologise for Telling Family They weren't Allowed in Their Own Front Garden. Independent. 10 April 2020; Dearden L. Coronavirus: Police Officer Who Arrested and Threatened to Pepper Spray Man “Delivering Food to Vulnerable Relatives” under Investigation. Independent. 11 April 2020.

¹⁹ Prime Minister's Statement on Coronavirus (COVID-19). 28 May 2020. Available at: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-press-conference-statement-on-the-five-tests-28-may-2020> [Accessed 18th April 2021].

проживания. Другие различия касались возвращения к трудовой деятельности, возможности использования транспортных средств для занятия спортом (разрешено без ограничений в Англии), открытия спортивных сооружений (запрещено в Шотландии и Уэльсе, разрешено в Англии и Северной Ирландии), ношения масок на открытом воздухе²⁰. Премьер-министр Уэльса заявил, что нет достаточных доказательств, для того чтобы заставлять людей носить маски в общественных местах. Правительство Шотландии рекомендовало носить маску везде, а Правительства Англии и Северной Ирландии — только в закрытых общественных местах, где социальное дистанцирование невозможно, например в транспорте или в продуктовых магазинах.

Оценка правовых мер органов исполнительной власти

Принятые органами исполнительной власти правовые меры оценивались по-разному: не только как «подходящие и необходимые», «основанные на положениях действующего законодательства» (King, 2020), но и как незаконные, нарушающие права и свободы (Craig, 2020; Sumption, 2020). Кроме того, поднимался вопрос и о соответствии введенных требований и запретов международным обязательствам страны, в частности, в рамках Европейской конвенции о защите прав и свобод человека 1950 г. (Brandreth & Lord Sandhurst, 2020).

Аргументы критиков сводились к следующему. Акт об общественном здравоохранении (борьбе с заболеваниями) 1984 г.²¹, на основании которого были приняты ограничительные меры, предоставляет министру здравоохранения право принимать нормативные акты «в целях предотвращения, защиты, контроля или обеспечения мер в связи с воздействием или распространением инфекции или заражения» (ст. 45С). Вместе с тем эти ограничения и запреты в соответствии с ст. 45G распространяются только на инфицированных лиц (Anderson, 2020; Craig, 2020).

Традиционно заболевания контролируются посредством введения ограничений в отношении инфицированных, а не здоровых лиц. В соответствии с Актом об общественном здравоохранении (борьбе с заболеваниями) 1984 г. судьям разрешается ограничивать свободу человека, если он инфицирован и существует опасность распространения инфекции (ст. 45G). Судья может назначить медицинское освидетельствование, госпитализацию лица, установить правила выписки его из больницы, предусмотреть изоляцию и карантин для этого лица (Sumption, 2020). В чрезвычайных ситуациях министр принимает меры, предоставляющие исполнительной власти возможность налагать ограничения на инфицированных лиц. Таким образом, данный Акт предоставляет официальным лицам право издавать распоряжения в отношении лиц, считающихся инфицированными, или помещений, признанных зараженными.

²⁰ Sargeant, J. & Nice, A. Coronavirus Lockdown Rules in Each Part of the UK. Institute for Government. Available at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-lockdown-rules-four-nations-uk> [Accessed 15th June 2021].

²¹ Public Health (Control of Disease) Act 1984. Available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22> [Accessed 18th April 2021].

При этом в соответствии со ст. 45С Акта об общественном здравоохранении (борьбе с заболеваниями) должностные лица могут издавать нормативные акты, связанные с контролем в отношении мероприятий или собраний. В самом Акте понятие «собрание» не определяется, однако из контекста следует, что речь идет не просто об обычном социальном взаимодействии, например в домах у людей (Sumption, 2020). Таким образом, принятие ограничительных мер на основании положений Акта об общественном здравоохранении (борьбе с заболеваниями) несовместимо с принципом законности. А предусмотренные в Правилах требования являются *ultra vires*, а не только непропорциональными, поскольку органы государственной власти не уполномочены контролировать жизнь здоровых людей.

Очевидно, что участие Парламента в борьбе с кризисом в сфере здравоохранения являлось минимальным. Вероятно, введение ограничительных мер и запретов в области прав и свобод человека должно было основываться на акте Парламента, в котором предусматривались бы определенные гарантии и формы парламентского контроля. Это можно было сделать даже в рамках Акта о коронавирусе 2020 г. Если бы органы исполнительной власти издавали свои нормативные акты на его основе, это способствовало бы необходимой правовой определенности. Вместе с тем акты органов исполнительной власти принимаются либо без законодательной основы или на основании различных законов, в частности, на основании положений Акта об остеопатах 1993 г., Акта о Национальной службе здравоохранения (Уэльса) 2006 г., Акта о гражданском судопроизводстве 1997 г., Акта о налоге на добавленную стоимость 1994 г. и т.д. Все это в значительной степени затрудняет контроль, пересмотр или отмену тех или иных требований. Если бы все эти акты были приняты на основании Акта о коронавирусе 2020 г., то его отмена привела бы к прекращению их действия.

Судебное оспаривание актов органов исполнительной власти

В Великобритании в судебном порядке оспаривались и продолжают оспариваться акты органов исполнительной власти, принимаемые в условиях пандемии (Guy, 2020; Tomlinson, Hynes, Maxwell & Marshall), в связи с тем, что данные акты существенным образом ограничивают права и свободы человека, противоречат положениям Акта о правах человека 1998 г., международным обязательствам и традиционным основам *common law*.

В этом контексте существенный интерес представляет решение Апелляционного суда по делу *R (Dolan and Others) v. Secretary of State for Health and Social Care*, получившее широкий общественный резонанс²². В июне 2020 г. британский бизнесмен Саймон Долан организовал краудфандинг, требуя судебного пересмотра принятых правительством мер как нарушающих положения Европейской конвенции о защите прав и свобод человека²³.

²² Court of Appeal (Civil Division). *Dolan and Others v Secretary of State for Health and Social Care*. 2020. EWCA Civ 1605. Case No: C1/2020/1117. Available at: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/12/Dolan-v-SSHSC-judgment-011220-.pdf> [Accessed 18th April 2021].

²³ См.: *Dolan S*. Join the Legal Challenge to the UK Govt Lockdown. Crowdjustice. Available at: <https://www.crowdjustice.com/case/lockdownlegalchallenge/> [Accessed 18th April 2021].

По мнению истца, система связанных с локдауном мер являлась незаконной. Правила и принятые в соответствии с ними меры вступали в противоречие с Европейской конвенцией, представляли собой несоразмерное нарушение прав и свобод, ограничивавшее жизнь и деятельность всего населения. Кроме того, с момента принятия 26 марта 2020 г. Правил до их утверждения Парламентом прошло семь недель. Таким образом, эти акты принимались без какого-либо парламентского контроля и обсуждались представительным органом лишь несколько недель спустя.

В исковом заявлении акцентировалось внимание на том, что положения Акта об общественном здравоохранении (борьбе с заболеваниями) 1984 г. не предусматривают домашнего ареста для всего населения и что существовала возможность принятия менее ограничительных мер.

Истец полагал, что держать все население под домашним арестом, запрещать все собрания и устанавливать другие ограничения было необоснованно, поскольку вероятность смерти детей и молодежи в возрасте до 20 лет минимален, а взрослых в возрасте до 60 лет — крайне низок. Он полагал, что закрытие школ не являлось соразмерным.

В отношении соблюдения ст. 5 Конвенции Апелляционный суд пришел к заключению, что принятая в марте 2020 г. система мер не представляла собой незаконного вмешательства в право на свободу, пояснив, что в данном случае истец неверно истолковал положения Правил, уравнив введенные ограничения с домашним арестом или даже комендантским часом (п. 93).

Апелляционный суд установил, что требования Правил представляли собой вмешательство в осуществление права на уважение частной и семейной жизни, однако это вмешательство было обоснованным согласно п. 2 ст. 8 Конвенции, поскольку преследовало законную цель — охрану здоровья и являлось пропорциональным (п. 96). Не были нарушены и положения ст. 11 Конвенции (свобода собраний и объединений). Как указал Апелляционный суд, принятые меры не могут рассматриваться как противоречащие Конвенции, поскольку ограничения соответствовали публичным интересам с учетом серьезности пандемии в конце марта 2020 г. (п. 103).

Применительно к праву на образование, предусмотренному ст. 2 Протокола № 1 Конвенции, Суд признал соблюдение справедливого баланса между индивидуальными правами человека и публичными интересами с учетом того, что школы, как правило, оставались открытыми для детей ключевых работников²⁴

²⁴ 18 марта 2020 г. было объявлено о закрытии ряда образовательных и дошкольных учреждений. Образовательные услуги предоставлялись только в том случае, если ребенок нуждался в специализированной поддержке или относился к уязвимой группе, т.е. ему оказывалась помощь социального работника или для него была предусмотрена особая программа в сфере образования и ухода, которая подтверждалась специальным документом. Кроме того, в том случае, если родитель ребенка являлся ключевым работником, т.е. работал в сфере здравоохранения, социального обеспечения, образования и ухода за детьми или его деятельность была связана с предоставлением основных государственных услуг, продуктов питания и необходимых товаров, обеспечением общественной и национальной безопасности и т.д., и он не в состоянии был обеспечить, чтобы его ребенок оставался дома, то ребенку должно было быть предоставлено место в образовательном учреждении. См.: Press Release. Schools, Colleges and Early Years Settings to Close. 18 March 2020. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/schools-colleges-and-early-years-settings-to-close> [Accessed 18th April 2021].

и осуществлялось преподавание on-line. И в исключительных условиях пандемии у Суда отсутствовали основания для вмешательства в действия органов исполнительной власти в этой сфере (п. 113—114).

Таким образом, в решении Апелляционного суда признается, что принятые меры, хотя и оказывали воздействие на права и свободы человека, являлись законными, соразмерными и не противоречили положениям как национального, так и международного права.

Заключение

Одной из особенностей современной пандемии является не только малоизученность инфекции, вызывающей заболевание, но и то, что она произошла в период наибольшей в истории человечества мобильности населения. Международные авиаперевозки, развитие общественного и частного транспорта способствовали повсеместному и быстрому распространению COVID-19 в глобальном масштабе. Не случайно государства ввели ограничения на передвижение и взаимодействие людей, чтобы сдержать и замедлить распространение вируса (Thomson & Ip, 2020). Кроме того, никто из нынешнего поколения не сталкивался ранее с глобальной пандемией, что, безусловно, влияет на тип реагирования в чрезвычайной ситуации.

Кризисы в области общественного здравоохранения характеризуются значительной неопределенностью, отсутствием достаточного времени на реагирование, нехваткой опыта и потенциально разрушительными последствиями. Реагирование на новую пандемию, представляет собой серьезную проблему. Проблемы, связанные с борьбой с пандемией, не являются чисто британскими, они характерны и для других стран.

Безусловно, характер, масштабы и последствия ситуации, связанной с распространением вируса COVID-19, требуют принятия быстрых правовых решений. В силу длительности и формализованности процедур принятия решений Парламенту сложно соответствовать этим требованиям (Griglio, 2020), поэтому именно на органы исполнительной власти возлагается данная обязанность.

В случае возникновения чрезвычайной ситуации органы государственной власти обязаны принимать адекватные меры. Система ограничительных мер представляет собой сложный баланс прав и ценностей, и органы государственной власти вынуждены чем-то «жертвовать». В связи с тем, что возникшая ситуация в области здравоохранения является серьезной и беспрецедентной, крайне важно, чтобы любые предпринимаемые меры имели четкую правовую основу (Brandreth & Lord Sandhurst, 2020). В данном случае важна правовая определенность в отношении того, какие правила действуют и когда применяются, а также каким образом они толкуются соответствующими органами. Вводимые меры должны быть ограничены по времени, необходимы и пропорциональны той

²⁴ Guidance. Critical Workers who can Access Schools or Educational Settings. 19 March 2020. Department for Education. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-maintaining-educational-provision/guidance-for-schools-colleges-and-local-authorities-on-maintaining-educational-provision> [Accessed 18th April 2021].

ситуации, на которую они рассчитаны. Соответствующие меры должны осуществляться под независимым и эффективным контролем.

Представляется, что новые законодательные акты в области чрезвычайных ситуаций, в том числе и в области здравоохранения, необходимо разрабатывать в обычное время для соблюдения необходимого и всестороннего рассмотрения и обсуждения, чтобы обеспечить наилучший баланс интересов. В данном контексте отмечается, что принятие таких актов, редко, если вообще когда-либо, оказываются панацеей. Законодательство, введенное в спешке, вызванное чрезвычайной ситуацией, часто обладает недостатками, включая расплывчатые требования, предусматривающие широкое делегирование дискреционных полномочий, а также отсутствие необходимого парламентского контроля (Grogan, 2021). Вместе с тем следует согласиться, что в силу объективных причин (неизученность вируса, отсутствие четких представлений о способах борьбы с ним) никто не может точно сказать, какими должны быть эти меры. Они выявляются методом проб и ошибок (Varlamova, 2020:29).

Серьезность данного кризиса нельзя недооценивать, однако это не исключает необходимость оценки того, как государственные органы реагируют в данной ситуации, в частности, в сфере защиты прав и свобод человека. Именно способность органов власти действовать в чрезвычайной ситуации определяет эффективность правопорядка, соблюдение которого является одним из обязательных условий разрешения любых кризисов.

References / Список литературы

- Anderson, D. (2020) Can We Be Forced to Stay at Home. *David Anderson QC*. Available at: <https://www.daqc.co.uk/2020/03/26/can-we-be-forced-to-stay-at-home/>; <https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-01367533/document> [Accessed 19th May 2021].
- Barraud, B. (2014) L'échelle de juridicité : un outil pour mesurer le droit et fonder une théorie syncrétique (seconde partie : application). *Archives de philosophie du droit*. Available at: <https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-01367533/document> [Accessed 17th May 2021].
- Bates, E.S. (2020) United Kingdom. A Preliminary Human Rights Assessment of Legislative and Regulatory Responses to the COVID-19 Pandemic across 11 Jurisdictions. *Bonaverro Report*. (3), 102—112.
- Brandreth, B. & Lord Sandhurst (2020) Pardonable in the Heat of Crisis — Building a Solid Foundation for Action. *Society of Conservative Lawyers*. Available at: https://e1a359c7-7583-4e55-8088-a1c763d8c9d1.usrfiles.com/ugd/e1a359_e1cc81d017ae4bdc87e658c4bbb2c8e1.pdf [Accessed 17th April 2021].
- Cormacain, R. (2020) Keeping Covid-19 Emergency Legislation Socially Distant from Ordinary Legislation: Principles for the Structure of Emergency Legislation. *The Theory and Practice of Legislation*. 8 (3), 245—265. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1786272>
- Cormacain, R. & Bar-Siman-Tov, I. (2020) Global Legislative Responses to Coronavirus. *The Theory and Practice of Legislation*. 8 (3), 239—243. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1816261>
- Craig, R. (2020) Lockdown: A Response to Professor King. *UK Human Rights Blog*. Available at: <https://ukhumanrightsblog.com/2020/04/06/lockdown-a-response-to-professor-king-robert-craig/> [Accessed 14th April 2021].
- English, R. (2020) Challenge to legality of lockdown succeeds in New Zealand. *UK Human Rights Blog*. Available at: <https://ukhumanrightsblog.com/2020/08/21/challenge-to-legality-of-lockdown-succeeds-in-new-zealand/> [Accessed 14th May 2021].

- Frowde, R., Dove, E.S. & Laurie, G.T. (2020) Fail to Prepare and you Prepare to Fail: The Human Rights Consequences of the UK Government's Inaction during the COVID-19 Pandemic. *Asian Bioethics Review*. 12 (4), 459—480. <https://doi.org/10.1007/s41649-020-00151-1>
- Gillis, M. (2020) Ventilators, Missiles, Doctors, Troops... the Justification of Legislative Responses to COVID-19 through Military Metaphors. *Law and Humanities*. 14 (2), 135—159. <https://doi.org/10.1080/17521483.2020.1801950>
- Griglio, E. (2020) Parliamentary Oversight under the Covid-19 Emergency: Striving Against Executive Dominance. *The Theory and Practice of Legislation*. 8 (1—2), 49—70. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1789935>
- Grogan, J. (2020) Right Restriction or Restricting Rights? The UK Acts to Address COVID-19. *Verfassungsblog*. Available at: <https://verfassungsblog.de/right-restriction-or-restricting-rights-the-uk-acts-to-address-covid-19/> [Accessed 15 June 2021]. <https://doi.org/10.17176/20200417-182523-0>
- Grogan, J. (2021) Power, Law and the COVID-19 Pandemic — Part II: Preparing for Future Emergencies *Verfassungsblog*. Available at: <https://verfassungsblog.de/power-law-and-the-covid-19-pandemic-part-ii/> [Accessed 15th June 2021]. <https://doi.org/10.17176/20210515-210940-0>
- Guy, S. (2020) Judicial Review and Covid-19: Reflections on the Role of Crowdfunding. *UK Administrative and Justice Institute*. Available at: <https://ukaji.org/2020/06/05/judicial-review-and-covid-19-reflections-on-the-role-of-crowdfunding/> [Accessed 15th June 2021].
- Hickman, T., Dixon, E. & Jones, R. (2020) Coronavirus and Civil Liberties in the UK. *Judicial Review*. 25(2), 151-170. <https://doi.org/10.1080/10854681.2020.1773133>
- Joseph, S. (2020) International Human Rights Law and the Response to the Covid-19 Pandemic. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*. 11(2), 249—269.
- King, J. (2020) The Lockdown is Lawful. II' UK Constitutional Law Blog U.K. Const. L. Blog. *UKCLA*. Available at: <https://ukconstitutionallaw.org/2020/04/01/jeff-king-the-lockdown-is-lawful/> [Accessed 15th June 2021].
- Piveteau, C. (2020) La tentation de la soft law en période d'urgence sanitaire ou le tour de passe-passe des mesures de confinement au Royaume-Uni. *Revue des droits et libertés fondamentaux*. Available at: http://www.revuedlf.com/droit-fondamentaux/la-tentation-de-la-soft-law-en-periode-durgence-sanitaire-ou-le-tour-de-passe-passe-des-mesures-de-confinement-au-royaume-uni/#_ftn59 [Accessed 15th June 2021].
- Sizaire, V. (2020) Un colosse aux pieds d'argile. Les fondements juridiques fragiles de l'urgence sanitaire. *Actualités Droits-Libertés*. Available at: <https://journals.openedition.org/revdh/8976>. <https://doi.org/10.4000/revdh.8976> [Accessed 30 April 2021].
- Sorabji, J. & Vaughan, S. (2021) “This Is Not A Rule”: COVID-19 in England & Wales and Criminal Justice Governance via Guidance. *European Journal of Risk Regulation*. 12(1), 143—158. <https://doi.org/10.1017/err.2020.118>
- Stewart, H. (2020) Johnson: Many More People Will Lose Loved Ones to Coronavirus. *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/12/uk-moves-to-delay-phase-of-coronavirus-plan> [Accessed 15th November 2020].
- Sumption, J. (2020) Government by Decree — Covid-19 and the Constitution. *Cambridge Freshfields Annual Law Lecture*. Available at: https://resources.law.cam.ac.uk/privatelaw/Freshfields_Lecture_2020_Government_by_Decree.pdf [Accessed 15th June 2021].
- Thomson, S. & Ip, C. (2020) COVID-19 Emergency Measures and the Impending Authoritarian Pandemic. *Journal of Law and the Biosciences*. 7(1), 1—33. <https://doi.org/10.1093/jlb/ljaa064>
- Tomlinson, J., Hynes, J., Maxwell, J. & Marshall, E. (2020) Judicial Review during the COVID-19 Pandemic (Part II). *The Admin Law Blog*. Available at: <https://adminlawblog.org/2020/05/28/joe-tomlinson-jo-hynes-jack-maxwell-and-emma-marshall-judicial-review-during-the-covid-19-pandemic-part-ii/> [Accessed 15th June 2021].

Varlamova, N. (2020) COVID-19 Pandemic as a Challenge to Constitutional Legal Order. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*. 29(6), 17—30. <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2020-6-17-30> (in Russian).

Варламова Н. Пандемия COVID-19 как вызов конституционному правопорядку // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 17—30.

Vasilieva, T.A. (2020) Italy's Response to the COVID-19 Pandemic: Problems of Normative Management of Emergency. *Vestnik of the Saint-Petersburg University of the MIA of Russia*. (3), 54—60. <https://doi.org/10.35750/2071-8284-2020-3-54-60> (in Russian).

Васильева Т.А. Ответ Италии на пандемию COVID-19: проблемы правового регулирования // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 3. С. 54—60.

Об авторе:

Сорокина Елена Александровна — кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН; 119019, Российская Федерация, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

ORCID ID: 0000-0002-6618-8574; SPIN-код: 3248-5351

e-mail: sorokina_ea@mail.ru

About the author:

Elena A. Sorokina — Candidate of Legal Sciences, Research Fellow of the Human Rights Department, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences; 10, Znamenka str., Moscow 119019, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-6618-8574; SPIN-code: 3248-5351

e-mail: sorokina_ea@mail.ru