

## **Факторы правовых рисков при реагировании государств на пандемию COVID-19: сравнительный анализ и пути преодоления**

*Полина Юрьевна Малкова*

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия, poli.malkova@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3300-0387>

**Аннотация.** Пандемия COVID-19 поставила мировое сообщество перед необходимостью быстрого реагирования на вызовы, в том числе в сфере нормотворчества и нормоприменения. Однако при высоком уровне неопределенности и отсутствии единообразия законотворческие процессы в чрезвычайных условиях сопряжены с неизбежными правовыми рисками. Государства разных стран по-разному справлялись с ними, и осмысление глобального опыта важно как для понимания факторов, ведущих к правовым рискам, так и для выработки рекомендаций по их минимизации.

Для формирования таких рекомендаций в статье ставятся задачи по проведению теоретической оценки понятий «правовой риск» и «факторы правового риска», анализа данных понятий в условиях пандемии и выявления особых факторов правовых рисков, характерных для данных условий, а также анализа практик нормативного реагирования разных государств на пандемию.

Использование сравнительно-правового метода при выборке стран, наиболее ярко отражающих правовую практику, способствовало выработке рекомендаций по минимизации рисков при даче правовых ответов на кризис.

Вывод: для минимизации определенных в статье факторов риска правовые инициативы должны основываться на принципах правовой определенности, взаимодействия, межправительственного диалога, уважения к правам человека и коммуникации с обществом.

**Ключевые слова:** правовые риски, правотворчество, правоприменение, законодательный процесс, COVID-19, конституционное право

**Благодарности.** Автор благодарит научного руководителя Института исследований национального и сравнительного права НИУ ВШЭ профессора Ю. А. Тихомирова за направление идеи статьи, ценные рекомендации и правки, теоретические концепции, которые легли в основу данной статьи.

**Для цитирования.** Малкова П. Ю. Факторы правовых рисков при реагировании государств на пандемию COVID-19: сравнительный анализ и пути преодоления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18. № 6. С. 00—00. DOI: 10.12737/jflcl.2022.072

## **Factors of Legal Risks During State Responseto the COVID-19 Pandemic: Comparative Analysis and Ways to Overcome**

*Polina Yu. Malkova*

National Research University “Higher School of Economics”, Moscow, Russia, poli.malkova@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3300-0387>

**Abstract.** With the COVID-19 pandemic the world community has faced the need to quickly respond to challenges, including in the field of law-making and law enforcement. However, due to a high level of uncertainty and a lack of uniformity, law-making processes in

emergency situations are associated with inevitable legal risks. The states of different countries coped with them in different ways, and understanding the global experience is important for understanding the factors leading to legal risks and for developing recommendations to minimize them.

To form such recommendations, the article sets out the tasks of conducting a theoretical assessment of the concepts "legal risk" and "legal risk factors", analyzing these concepts in the context of the pandemic and identifying specific legal risk factors specific to these conditions, as well as analyzing the practices of regulatory response to the pandemic by different states.

A comparative legal method based on a sample of countries with the most striking examples reflecting legal practice will serve as the basis for developing recommendations for minimizing risks in developing legal responses to crises.

The author comes to the conclusion that in order to minimize the risk factors identified in the article, legal initiatives should be based on the principles of legal certainty, interaction, intergovernmental dialogue, respect for human rights, and communication with society.

**Keywords:** legal risks, lawmaking, law enforcement, legislative process, COVID-19, constitutional law

**Acknowledgements.** The author thanks the scientific director of the Institute for National and Comparative Law of HSE Professor Yuri Tikhomirov for the direction of the idea of the article, valuable recommendations and corrections, and theoretical concepts that formed the basis of this article.

**For citation.** Malkova P. Yu. Factors of Legal Risks During State Response to the COVID-19 Pandemic: Comparative Analysis and Ways to Overcome. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2022, vol. 18, no. 6, pp. 00—00. DOI: 10.12737/jflcl.2022.072

**Введение.** Вспышка заболеваемости новой коронавирусной инфекцией COVID-19, объявленная позднее пандемией, в конце 2019 г. поставила государства многих стран перед сложной задачей принятия решений в условиях срочности и неопределенности. Столкнувшись с беспрецедентным кризисом в области здравоохранения и его экономическими и социальными последствиями, государства должны были быстро, эффективно и согласованно реагировать на ряд проблем — от сдерживания пандемии до управления результатами принятых мер.

Однако такие факторы, как неопределенность развития будущего, динамика социальных процессов, отсутствие единообразия и координации в принимаемых государственными органами мерах и нехватка гибких правил правотворческого процесса остро отразились на правовом поле многих стран, в том числе России. В новой реальности, требующей срочного реагирования, задачи по принятию нормативных актов были особенно важны, и они многократно усложнились за счет необходимости балансирования различных

аспектов: обеспечения безопасности населения, поддержки экономики, а также соблюдения основных прав и свобод граждан. С целью быстрой разработки мер реагирования на пандемию COVID-19 государственные органы, как правило, использовали сокращенные процедуры принятия нормативных актов<sup>1</sup>. Такие условия срочности, неопределенности и снижения возможности прогнозирования привели к возрастанию правовых рисков. Таким образом, риски находятся в «тесной взаимосвязи с механизмом правового регулирования»<sup>2</sup>, что становится особенно актуальным в условиях неопределенности и пандемии.

В отечественной правовой науке институт рисков был разработан учеными-правоведами в рамках различных отраслей, в том числе конституционного права<sup>3</sup>, однако, как отмечает Т. С. Масловская, проблема рисков в сфере нормативного регулирования по-прежнему остается малоизученной<sup>4</sup>. Р. А. Крючков также отмечает недостаточную теоретическую «проработанность вопросов, связанных с применением инструментария правового управления рисками»<sup>5</sup>. В условиях неопределенности и кризисного реагирования на ситуацию пандемии теоретические разработки института риска, на наш взгляд, приобретают особую практическую актуальность.

Опираясь на проведенные российскими и зарубежными учеными теоретические наработки, интересно провести анализ глобального сравнительного опыта нормотворчества, который при условии адаптации к

---

<sup>1</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Часть II: Обязательства государств во время чрезвычайной ситуации. 08.02.2021. URL: <https://www.osce.org/ru/odhr/477706> (дата обращения: 10.05.2021).

<sup>2</sup> Протасовицкий С. П. Понятие и юридическая природа риска // Юридические исследования. 2017. № 9. С. 63.

<sup>3</sup> См. Тихомиров Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 47; Риск в сфере публичного и частного права: монография / под ред. Ю. А. Тихомирова, М.А. Латиной. М., 2014.

<sup>4</sup> См.: Масловская Т. С. Риски в конституционном праве // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 18.

<sup>5</sup> См.: Крючков Р. А. Риск в праве: генезис, понятие и управление: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2011. С. 3.

местным особенностям и правовым системам может послужить основой для совершенствования правовых ответов на кризис. Сравнительный анализ таких ответов государств на выделенные факторы правовых рисков позволяет оценить их эффективность, и в результате сделать выводы, определить шаги и рекомендовать стратегии для максимального повышения качества законодательного процесса и правового регулирования в России. На наш взгляд, способность государств к адаптации, реформированию и переосмыслению опыта очень важна для долгосрочного развития и стабильности.

Таким образом, в данном исследовании автор ставит цели определить и проанализировать факторы, создающие особые правовые риски в условиях кризисной ситуации распространения новой коронавирусной инфекции, а также выяснить, какие риски они влекут и каким образом влияют на процессы законодательного регулирования. Выборка стран для анализа обусловлена наиболее яркими как положительными, так и отрицательными примерами, отражающими практику государств в ходе нормативного регулирования пандемии. Источниками и базой для анализа послужили академические материалы и научные статьи, а также практические материалы — нормативные акты, принятые законодательными и исполнительными органами власти разных стран, информационные обзоры и отчеты по итогам законодательного процесса и взаимодействия государственных органов как на общенациональном, так и региональном уровнях.

**Теоретические основы рисков и их особенности в период распространения коронавируса.** В юридической литературе определения понятия «риск» многообразны, что объяснимо, принимая во внимание природу самой концепции. Как будет показано далее при классификации рисков, правовые риски могут проявляться и в разных отраслях права, и на разных этапах процесса правового регулирования и быть связаны с

различными областями — экономикой, социологией, бизнесом и государственным управлением<sup>6</sup>.

Определение, предложенное в 1981 г. С. Капланом и Б. Дж. Гарриком, охватывает всю многоплановость понятия «риск»: это «многомерная сущность, включающая ответы на три вопроса: “что может пойти не так? насколько это вероятно? и каковы последствия?”»<sup>7</sup>.

Как отдельно стоящая категория, так и непосредственно в теории права понятие «риск» часто раскрывается через «опасность»<sup>8</sup>, т. е. возможное наступление неблагоприятных последствий<sup>9</sup>. Однако наблюдаются также позиции по разграничению понятий «опасность» и «риск», где риск относится к вероятности ущерба, а опасность — это только возможность ущерба<sup>10</sup>. П. Дж. Вильнев и Я. Мао определяют риск как предсказание или ожидание, которое включает несколько элементов: источник опасности, неопределенность возникновения и неблагоприятные последствия. Это определение включает также идею оценки рисков: сроки такой оценки и мнения людей, которые несут ущерб от риска<sup>11</sup>.

По мнению российских и зарубежных ученых, важным элементом, раскрывающим понятие «риск», является «вред» (“harm”). Согласно В. Лейссу и С. Хруди риск — это «прогнозируемая или ожидаемая вероятность того, что ряд обстоятельств в течение определенного периода времени нанесет значительный вред»<sup>12</sup>. Также Руководство по юридическим рискам, выпущенное Правительством Великобритании, определяет его как «угрозу и

---

<sup>6</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Риск в праве: природа и причины // Право и современные государства. 2016. № 6. С. 12.

<sup>7</sup> Kaplan S., Garrick B. J. On the Quantitative Definition of Risk // Risk Analysis. 1981. Vol. 1. Iss. 1. P. 13.

<sup>8</sup> См.: Мамчун В. В. О содержании общего понятия риска в праве // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 1. С. 7.

<sup>9</sup> См.: Богоявленский С. Б. Управление риском в социально-экономических системах. СПб., 2010. С. 19.

<sup>10</sup> См.: Протасовицкий С. П. Указ. соч. С. 62.

<sup>11</sup> См.: Villeneuve P., Mao Y. Lifetime Probability of Developing Lung Cancer, By Smoking Status // Canadian Journal of Public Health. 1994. Vol. 85. No. 6. P. 387.

<sup>12</sup> Leiss W., Hruddy S. On Proof and Probability: Introduction to “Law and Risk” / ed. by the Law Commission of Canada. Vancouver, 2005. P. 1—19.

возможность причинения вреда или убытков, потерю»<sup>13</sup>, а конкретно «правовой риск» означает «любой риск возникновения судебного иска, будь то внутренний, европейский или международный... который может привести к политическим, финансовым или репутационным потерям»<sup>14</sup>.

В целом среди зарубежных ученых прослеживается тенденция определять «правовой риск» в узком контексте убытков и финансовых потерь бизнеса, часто вызванных судебными исками. Так, М. Уолли и К. Гузеляйн определяют правовой риск через субъективную, ментальную составляющую, когда финансовые или репутационные потери могут возникнуть в результате недостаточной осведомленности или непонимания, или безрассудного безразличия к тому, как законы и нормативные акты применяются к бизнесу, процессам, продуктам и услугам<sup>15</sup>. Среди отечественных правоведов позицию субъективной составляющей риска представляет В.А. Ойгензихт, для которого в рамках гражданско-правовой сферы, риск — это субъективная, психологическая концепция, т. е. отношение субъекта к результату его действий или поведению других лиц<sup>16</sup>.

В рамках данного исследования наиболее целесообразным и подходящим представляется определение риска с объективной стороны как поведения или действия в обстоятельствах неопределенности, выбора, особенно в процессе принятия решений. Именно в подобных подходах, предложенных М. А. Котиком<sup>17</sup>, В. А. Абчуком<sup>18</sup>, А. А. Арямовым<sup>19</sup>, А. П.

---

<sup>13</sup>Guidance Note on Legal Risk. Government Legal Department. 2015. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/736503/Legal\\_Risk\\_Guidance\\_-\\_Amended\\_July\\_2015.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/736503/Legal_Risk_Guidance_-_Amended_July_2015.pdf).

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> См.: *Whalley M., Guzelian Ch.* The Legal Risk Management Handbook: An International Guide to Protect Your Business from Legal Loss. Kogan Page, 2016. P. 83.

<sup>16</sup> См.: *Ойгензихт В.А.* Проблема «риска» в гражданском праве. Душанбе, 1972. С. 39. См. также: *Гринчук О. С.* Актуальные вопросы теории рисков в гражданском праве // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2(26). С. 205.

<sup>17</sup> См.: *Котик М. А.* Психология и безопасность. Таллин, 1981. С. 257.

<sup>18</sup> См.: *Абчук В. А.* Риски в бизнесе, менеджменте и маркетинге. СПб., 2006. С. 41.

<sup>19</sup> См.: *Арямов А. А.* Общая теория риска (юридический, экономический и психологический анализ): монография. М., 2009. С. 25.

Альгиным<sup>20</sup>, Ю. А. Тихомировым<sup>21</sup>, прослеживается тесная связь риска с принятием решений и с категориями «неопределенность» и «альтернативности»<sup>22</sup>, которые стали основными характеристиками ситуации распространения пандемии COVID-19. В подобной ситуации с неоднозначными перспективами развития правовые решения еще больше подвержены неопределенности.

Для целей данного исследования будем придерживаться определения *правового риска*, разработанного Ю. А. Тихомировым, как вероятного неправового отклонения (вследствие действий или решений) от намеченной правовой модели (концепции) и действующих законов, которые могут отрицательно повлиять на реализацию этой модели и привести к ущербу<sup>23</sup>. Таким образом, элементами правового риска являются решение, событие или действие, которые могут привести к ущербу.

Какие же правовые риски можно выделить в период пандемии COVID-19 и как их классифицировать? В целом Ю. А. Тихомиров среди правовых рисков выделяет: возможность нарушения правовых норм; невозможность граждан влиять на процесс принятия законов ввиду низкой правовой культуры и некомпетентности в правовой сфере; увеличение объема юридических коллизий; провоцирование конфликта интересов; возникновение разрыва системно-правовых связей в правовой системе и нарушение соотношения между способом правового регулирования и мерой отражения экономических, социальных и политических процессов<sup>24</sup>. В схожей классификации выделены: ошибки в деятельности публичных органов, организаций и учреждений, неправовые позиции участников

---

<sup>20</sup> См.: Альгин А. П. Риск и его роль в общественной жизни. М., 1989. С. 20.

<sup>21</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Риск в фокусе правового регулирования // Право и современные государства. 2017. № 6. С. 10.

<sup>22</sup> См.: Масловская Т.С. Указ. соч. С. 18.

<sup>23</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Риск в фокусе правового регулирования ... С. 10.

<sup>24</sup> Там же. С. 12.

правоотношений, нарушение законодательства, а также явления и события объективного характера<sup>25</sup>.

Многие из выделенных в данной классификации рисков применимы к ситуации с пандемией COVID-19. Особенно важными представляются риски в сфере нормотворчества, т. е. конституционные риски в связи усиленным и ускоренным нормотворческим процессом для быстрого реагирования и сдерживания пандемии. Как отмечает Ю. А. Тихомиров, «риски в сфере конституционных отношений отражают масштабность конституционного регулирования и уверенность в устойчивости принципов и институтов конституционного строя»<sup>26</sup>. В качестве примера автор приводит кризис федерализма, тенденции к излишней централизации и ослабление институтов политической системы и институтов гражданского общества<sup>27</sup>, что можно проследить в период регулирования пандемии. Также ярко выраженным в период пандемии представляется административный риск, сопутствующий любому виду управленческой деятельности, поскольку она осуществляется в ситуациях разной степени неопределенности<sup>28</sup>.

По стадиям механизма правового регулирования Т. С. Масловская прослеживает риски в правотворческой и правоприменительной сфере<sup>29</sup>. Применяя предложенную ею классификацию к условиям пандемии, можно выделить нарушение принципа правовой определенности и связанную с ней возросшую коллизионность. В период пандемии COVID-19 данные риски можно было эмпирически наблюдать в ситуациях отсутствия согласованности и четкого распределения сфер контроля между федеральными и региональными органами и разобщенности действий различных органов государственной власти. В свою очередь, это приводило к

---

<sup>25</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 13—14.

<sup>26</sup> Там же. С. 13.

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Риск в фокусе правового регулирования ... С. 14.

<sup>29</sup> См.: Масловская Т. С. Указ. соч. С. 17.



юридическим коллизиям, возникающим вследствие противоречий норм законов и подзаконных актов, а также между правовыми актами, издаваемыми на федеральном и региональном уровнях. Также следует выделить нарушение законности, которое может быть связано с расширением полномочий и компетенций органов власти и связанный с ним дисбаланс полномочий<sup>30</sup>. При регулировании пандемии многие постановления побуждают граждан к соблюдению норм. Риски в правоприменительной сфере наблюдались, на наш взгляд, в первую очередь в виде нарушения законодательства и несоблюдении норм, а также в дисбалансе компетенций органов, отвечающих за правоприменение, что может повлечь нарушение прав.

Используя классификацию рисков, данную Ю. А. Тихомировым<sup>31</sup>, риски в период пандемии COVID-19 можно отнести к рискам в условиях кризисных ситуаций в отличие от таковых в условиях нормальных ситуаций<sup>32</sup>. Исходя из причин возникновения, их можно отнести к объективным (природным) рискам или рискам негативного влияния внешней среды<sup>33</sup>. По сфере возникновения такие правовые риски в рамках каждой юрисдикции имеют скорее внутренний, национальный характер. В зависимости от возможности предвидения их можно отнести к непредвиденным<sup>34</sup>. Относительно факторов, обуславливающих вероятность возникновения правового риска, можно отметить как объективный, так и

---

<sup>30</sup> См.: Масловская Т. С. Указ. соч. С. 17.

<sup>31</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Риск в фокусе правового регулирования ... С. 12—18.

<sup>32</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности ... С. 47.

<sup>33</sup> Ю.А. Тихомиров среди причин возникновения правовых рисков выделяет объективные и природные риски, риски негативного влияния внешней среды, социально-психологические риски, техногенные процессы и явления, а также юридические риски. См.: Тихомиров Ю.А. Риск в фокусе правового регулирования ... С. 11.

<sup>34</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере ... С. 12.

субъективный (контингентный) их характер, причем риск законодателя представляет собой неотъемлемую часть его субъективной деятельности<sup>35</sup>.

Каковы же причины описанных правовых рисков? Какие факторы обуславливают их в контексте кризисной ситуации распространения коронавирусной инфекции? В научной литературе не встречается отдельного понятия «фактор правового риска», и, на наш взгляд, важно развить теоретическую основу, особо выделив и определив его как явление или событие, влекущее в себе вероятность наступления правового риска или ряда правовых рисков. Однако важно отметить, что в сложной и нередко замкнутой системе одни правовые риски могут одновременно являться и причиной (фактором) других рисков.

Основываясь на предложенных определениях и классификации рисков, можно выделить следующие факторы правовых рисков в правотворческом и правоприменительном процессе в период пандемии: отсутствие полной и достоверной информации и правовая неопределенность; отсутствие единства в правовом регулировании между центром и регионами; ускоренный законодательный процесс, следствием которого стали нивелирование роли законодательных органов и разрастание полномочий исполнительной власти; отсутствие общественного доверия и нарушение принципов соблюдения прав человека.

### **Основные факторы правовых рисков в условиях кризисной ситуации распространения новой коронавирусной инфекции (SARS-COV-2)**

*Отсутствие полной и достоверной информации и правовая неопределенность.* Ю. А. Тихомиров и С. М. Шахрай особо выделяют необходимость научного обоснования не только диагностики рисков, но и выбора средств реагирования на них<sup>36</sup>, таким образом подчеркивая важную

---

<sup>35</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Правовые риски // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. С. 91.

<sup>36</sup> См.: Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право: научное издание. М., 2012.

роль информации в процессе прогностических правовых решений. Однако в период реагирования на пандемию нехватка информации о новом вирусе, с одной стороны, и выдвигание на первый план роли ученых и экспертов в области медицины — с другой, стали ключевыми рисками в ходе правотворчества. В условиях недостатка научных данных и повышенной зависимости от научно-экспертного опыта государства обращались к прежним методам контроля и предотвращения пандемии. Однако часто эти способы были весьма неэффективны: они не только замедляли борьбу с вирусом, но и нарушали принципы законности и правовой определенности.

Ярким примером замедленной реакции и неэффективности принятых решений выступают США<sup>37</sup>, где в отсутствие точной статистики по заболеваемости и уровню смертности реакция последовала лишь в середине марта 2020 г.<sup>38</sup> Ошибочные тесты также стали одной из причин нерепрезентативной статистики заболеваемости<sup>39</sup>, повлияв на принятие быстрых, согласованных и эффективных законодательных и управленческих ответов. Отсутствие координации государственных органов и экспертов и излишняя опора на мнения экспертов при нивелировании роли законодательных органов прослеживаются на примере Израиля, исполнительные полномочия делегировались экспертам не только по участию и консультированию, но и по принятию ключевых решений. Так, в Израиле реагирование на первые три волны пандемии было замедлено ожиданием медико-экспертных данных, их значительным влиянием на

---

<sup>37</sup> См.: *Фитцпатрик А.* Почему США проигрывают войну с COVID-19. 13.08.2020. (На англ. яз.) URL: <https://time.com/5879086/us-covid-19/> (дата обращения: 18.05.2021).

<sup>38</sup> См.: *Смит А.* «Я ишу правду»: Штаты подвергаются критике за сокрытие данных о COVID-19. 25.05.2020. (На англ. яз.) URL: <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/i-m-looking-truth-states-face-criticism-covid-19-data-n1202086> (дата обращения: 18.05.2021).

<sup>39</sup> См.: *Фитцпатрик А.* Указ. соч. Тестирование проводилось строго по рекомендациям Центра по контролю и профилактике заболеваний CDC, но они не обновлялись до 4 марта (CDC 2020), и к тому времени в стране было проведено менее 2 тыс. тестов.

принятие ключевых политических решений и в итоге — отстранением ряда экспертов от работы<sup>40</sup>.

Положительным же примером выстраивания коммуникаций между научными центрами и правительством может служить Южная Корея, где на протяжении разных стадий реагирования на пандемию видны совместные действия Центра по контролю заболеваемости (далее — Центр)<sup>41</sup> и научно-исследовательских организаций, в том числе частных. Например, разработка методов анализа и тестирования на COVID-19 началась и была согласована в кратчайшие сроки. Важен был оперативный административно-законодательный ответ: уже через неделю после подачи научными центрами заявки на одобрение использования подобных тестов Центр выдал разрешение на их использование<sup>42</sup>. Благодаря быстрой разработке тест-наборов и их одобрению удалось значительно сократить время тестирования<sup>43</sup>. Этот пример реагирования на пандемию демонстрирует взаимодействие государственных органов, частных компаний и научно-исследовательских институтов. В то же время медицинские и научные эксперты действовали в рамках подотчетных механизмов управления и им не были переданы обширные законодательные и исполнительные полномочия по принятию решений, что, в свою очередь, не привело к нивелированию роли законодательных органов.

---

<sup>40</sup> См.: *Вутлицф Р.* Принятие решений по COVID было «неправильным» при Нетаньяху, обвинения омбудсмена. 31.08.2021. (На англ. яз.) URL: <https://www.timesofisrael.com/ombudsman-faults-defective-decision-making-on-covid-under-netanyahu/> (дата обращения: 20.09.2021).

<sup>41</sup> См.: Сеульский политический центр ПРООН по обмену знаниями в рамках партнерства по ЦУР. Ответ частного сектора. 22.04.2020. (На англ. яз.) URL: [https://www1.undp.org/content/seoul\\_policy\\_center/en/home/presscenter/articles/2019/Collection\\_of\\_Examples\\_from\\_the\\_Republic\\_of\\_Korea/covid-private-sector-responses.html](https://www1.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/presscenter/articles/2019/Collection_of_Examples_from_the_Republic_of_Korea/covid-private-sector-responses.html) (дата обращения: 16.08.2021).

<sup>42</sup> См.: *Терхун Ч.* и др. Спецрепортаж: Как Корея обогнала США в гонке по тестированию людей на коронавирус. 18.05.2020. (На англ. яз.) URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-testing-specialrep-idUSKBN2153BW> (дата обращения: 20.09.2021).

<sup>43</sup> См.: *Цзявей Т.* и др. В глубине: почему Южная Корея выигрывает битву с коронавирусом. 01.04.2020. (На англ. яз.) URL: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Caixin/In-Depth-Why-South-Korea-is-winning-the-coronavirus-battle> (дата обращения: 16.08.2021).

Данный сравнительный анализ указывает на важность совершенствования коммуникации и доверия между государственными органами и научными центрами. Такая коммуникация и включение экспертных комитетов в состав законодательных и исполнительных органов, с одной стороны, способствуют скорому реагированию на кризисные ситуации, где научная информация играет важную роль, а с другой — обеспечивают процесс принятия нормативных актов, не возлагая на экспертов весь объем полномочий по принятию решений.

Другим фактором правового риска, тесно связанным с недостаточностью информации в отношении наиболее эффективных стратегий борьбы с пандемией, стала значительная правовая неопределенность. Как отмечает Ю. Петров, описывая роль законодательных и судебных проверок в период чрезвычайной ситуации COVID-19, законы нередко содержали нечеткие нормы, а также страдала их интерпретация<sup>44</sup>. Вследствие нехватки информации о вирусе и в отсутствие четкого плана действий они часто не соответствовали принципам доступности, предсказуемости и последовательности. Существовала тенденция к приданию мер огласке уже после их вступления в силу или применению их вовсе без публикации<sup>45</sup>. Таким образом, для минимизации рисков в законодательном процессе при чрезвычайных и кризисных ситуациях отметим важность пристального внимания органов законодательной и исполнительной власти к определенности принимаемых мер. Даже в эпоху кризиса и вынужденного экстренного реагирования в процессе правотворчества важно стремиться к предоставлению обоснования принятых норм.

---

<sup>44</sup> См.: *Петров Ю.* Чрезвычайная ситуация COVID-19 в эпоху усиления исполнительной власти: какова роль законодательных и судебных проверок? // Теория и практика законодательства. 2020. Т. 8. №. 1-2. С. 81.

<sup>45</sup> Там же.

*Разобщиенность в правотворческом процессе: центр и регионы.* В такой полицентрической и масштабной ситуации, как пандемия COVID-19, приоритетом стала согласованность действий властей. В первые месяцы развития эпидемии многие страны оказались в сложнейшей ситуации разобщиенности правотворческого процесса, что неизбежно привело к слабому контролю над пандемией или полному его отсутствию. В то время как роль региональных и муниципальных органов по сдерживанию и контролю течения пандемии усилилась, такое усиление означало и ощутимую фрагментацию в принимаемых мерах. Хотя различия между актами муниципальных властей — норма, в условиях усиления их полномочий и возросшего масштаба принимаемых мер такие различия могут привести к правовому риску противоборства властей.

Острое противоборство властей как правовой риск, как указывает Ю. А. Тихомиров, в свою очередь, может привести к нарушению и даже отказу от конституционных принципов. Такие риски представляют опасность для устойчивого развития страны и ее политического и экономического строя и касаются разных сфер общественной и государственной жизни настолько, что их суммарное действие может иметь отрицательный эффект для всего государства<sup>46</sup>.

Примером того, как органы управления на местах руководствовались собственными представлениями насчёт дальнейших действий, может служить Италия<sup>47</sup>. Политические партии Италии, влияющие на правительственные и административные решения, находились в конфронтации, в результате возник конфликт между правительством, выступавшим за полный локдаун, и губернаторами, которые не

---

<sup>46</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Риск в фокусе правового регулирования ... С. 13.

<sup>47</sup> См.: *Vampa D.* COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom *Publius // The Journal of Federalism.* 2021. Vol. 51. Iss. 4. P. 601—626.

поддерживали эту инициативу<sup>48</sup>. Как отмечают М. В. Глигич-Золотарева и Н. И. Лукьянова, политические и идеологические разногласия по поводу угрозы вируса COVID-19 нередко только препятствовали эффективному контролю пандемии<sup>49</sup>. В некоторых областях Италии позиции против решений и заявлений центрального правительства, которые значительно усугубляли эпидемиологическую обстановку, выявили не только отсутствие координации, но и открытое противостояние между федеральными и региональными властями<sup>50</sup>.

Недостаточное взаимодействие между федеральными и региональными властями, повлекшее разобщенность действий по борьбе с пандемией, прослеживалось и в Российской Федерации<sup>51</sup>. Отсутствие единого подхода к вводимым чрезвычайным мерам на региональном уровне<sup>52</sup> выразилось, например, в вопросе перевода компаний и учреждений на удаленный режим. Так, перечни компаний, которые могли продолжать работать в режиме офлайн были введены не во всех субъектах, а если и были созданы, значительно варьировались от региона к региону<sup>53</sup>. Хотя подобные разрозненные меры на уровне субъектов были вынужденными, они вызывали

---

<sup>48</sup> См.: Страновой обзор: Опыт Италии в борьбе с COVID-19. Материал подготовлен Департаментом международного и регионального сотрудничества СП РФ. 21.04.2020. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-Italy.pdf> (дата обращения: 14.07.2021).

<sup>49</sup> См.: Глигич-Золотарева М. В., Лукьянова Н. И. Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. № 3. С. 158.

<sup>50</sup> В результате, когда больницы оказались переполнены и уровень смертности резко возрос, регионы издали более строгие указы, чем центральное руководство. См.: Горовиц Дж. и др. Италия, новый эпицентр пандемии, извлечет уроки для всего мира. 21.03.2020. (На англ. яз.) URL: <https://www.nytimes.com/2020/03/21/world/europe/italy-coronavirus-center-lessons.html> (дата обращения: 10.06.2021).

<sup>51</sup> См.: Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России / редколл.: В. А. Мау, Г. И. Идрисов, Я. И. Кузьминов, А. Д. Радыгин, В. А. Садовничий, С. Г. Синельников-Мурылев. М., 2020. 744 с.; Смит Р., Шарафутдинова Г., Кляйн Э. и др. Российская вертикаль власти и вызов COVID-19: траектории региональных реакций. 20.04.2020. URL: <https://www.ponarseurasia.org/the-russian-power-vertical-and-the-covid-19-challenge-the-trajectories-of-regional-responses/>.

<sup>52</sup> См.: Департамент международного и регионального сотрудничества СП РФ. Практики субъектов Российской Федерации в период пандемии COVID-19. 16 марта 2020 г. — 15 мая 2020 г. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-19-regions.pdf> (дата обращения: 14.07.2021).

<sup>53</sup> См. Указ Президента РФ от 11 мая 2020 г. № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

вопросы с точки зрения не только целесообразности, но и правовой обоснованности, в частности в сфере ограничений прав граждан на уровне субъектов<sup>54</sup>. Например, указы мэра Москвы по введению режима самоизоляции на основании Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» вызывали вопросы с точки зрения их законности ввиду того, что меры такого масштабного характера могут вводиться только президентом в рамках режима чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения<sup>55</sup>.

Таким образом, разобщенность в нормотворческом процессе является значительным фактором правовых рисков, ведущим к правовым коллизиям, нарушению принципов определенности и законности, но и в значительной мере, на наш взгляд, — к слабому контролю над ситуацией. Исследуя европейский опыт, Д. Тошков и другие исследователи указывают, что даже страны с низкими показателями эффективности правительства, доверия и свободы, но централизованными формами правления, как правило, реагировали на распространение пандемии быстрее и решительнее, чем государства децентрализованные<sup>56</sup>.

Пример Китая — образца централизованного подхода к разработке нормативных актов и их применению — демонстрирует радикальную решимость Центрального правительства в процессе нормотворчества и последующий жесткий контроль за соблюдением норм на уровне

---

<sup>54</sup> См.: Арзамасцева М. «Полная неразбериха»: к чему может привести указ о самоизоляции. 30.03.2020. URL: [https://pravo.ru/story/219978/?desc\\_tv\\_5](https://pravo.ru/story/219978/?desc_tv_5) (дата обращения: 08.08.2021).

<sup>55</sup> См.: Корня А. и др. Указ Собянина о полной самоизоляции вызвал серьезные сомнения у юристов. 30.03.2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/30/826618-ukaz-sobyarina> (дата обращения: 24.07.2021).

<sup>56</sup> См.: *Toshkov D, Carroll B, Yesilkagit K. Government Capacity, Societal Trust or Party Preferences: What Accounts for the Variety of National Policy Responses to the COVID-19 Pandemic in Europe? // Journal of European Public Policy. 2022. Vol. 29. Iss. 7. P. 1009—1028.*



провинций<sup>57</sup>, повлекший не менее радикальное «соревнование» местных властей в их исполнении<sup>58</sup>. Таким образом, прослеживается риск радикализации и нивелирования демократического процесса и это соответствует утверждению Ю. А. Тихомирова о том, что часто происходит «абсолютизация» конституционных норм, последствия нарушений которых значительно сказываются на правовой системе<sup>59</sup>.

Стремление к быстрым и решительным ответам в борьбе с распространением пандемии, в том числе через принятие нормативных актов посредством указов исполнительной власти, а не через региональные законодательные органы, наблюдалось и в странах с более либеральными политическими системами и федеративным устройством. Например, в Германии обсуждение мер нередко проходило за закрытыми дверями, а нормативные акты вводились централизованно, а не через федеральные парламенты или парламенты земель<sup>60</sup>.

Для соблюдения баланса эффективности реагирования на экстренные ситуации и следования демократическим процессам представляется важным достижение координации мер путем межрегионального диалога. Таким подходом, позволяющим преодолеть правовые риски, может служить пример Нидерландов, где мэры крупнейших городов имели право принимать собственные постановления о чрезвычайных ситуациях, но, несмотря на предоставленные полномочия, в большинстве случаев действовали, последовательно согласуя свои решения с центральным правительством<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> См.: Бояркина А. В., Печерица В. Ф. Китайский опыт борьбы с COVID-19 в условиях ограничения мобильности населения // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2021. Т. 36. С. 61.

<sup>58</sup> См.: Mattei U., Guanghua L. and Ariano E. The Chinese Advantage in Emergency Law. Chinese Constitution can be found on the website of the National // Global Jurist. 2021. Vol. 21. Iss. 1. P. 26.

<sup>59</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Риск в фокусе правового регулирования ... С. 12.

<sup>60</sup> См.: Центр международных и сравнительно-правовых исследований. COVID-19 — проверка мировой правовой системы. Июнь 2021. (На англ. яз.) URL: [https://iclr.ru/files/pages/research/papers/ICLRC\\_COVID-19-Test-for-the-World's-Legal-Systems.pdf](https://iclr.ru/files/pages/research/papers/ICLRC_COVID-19-Test-for-the-World's-Legal-Systems.pdf) (дата обращения: 15.08.2021).

<sup>61</sup> См.: Cavalcanti M. F., Matthijs J. T. The COVID-19 Emergency in the Netherlands: A Constitutional Law Perspective // DPCE Online. 2020. Vol. 43. No. 2.

Данный опыт можно противопоставить примеру Англии, где фрагментация в принятии решений проявилась при разделении страны на зоны по уровню опасности, что привело к исключению мэров некоторых городов из процесса принятия ключевых решений<sup>62</sup>.

Таким образом, особенно важными представляются усилия по развитию межрегионального диалога по выработке единой стратегии и своевременного определения зон ответственности по каждому отдельному аспекту выполнения совместного плана. Такой подход позволит избежать внутригосударственной разрозненности и правовых рисков, заключающихся в противоречивости нормативных актов, которые, в свою очередь, могут подорвать общественное доверие к властям и снизить эффективность принимаемых мер.

*Ускоренный и законодательный процесс и чрезмерное усиление роли исполнительной власти.* Характерной чертой ранних этапов пандемии стали ускоренные, сокращенные процедуры принятия законов, которые осуществлялись в обход обычных стандартов и правил. Став, с одной стороны, методом быстрого реагирования на кризис, это явление также представляется значительным фактором правовых рисков.

Истоки и причины такого способа реагирования очевидны: стандартные процедуры рассмотрения и одобрения нормативных актов путем консультаций и заседаний законодательных органов существенно замедляли преодоление кризиса<sup>63</sup>. Например, в США реагирование на эпидемиологическую ситуацию значительно ускорилось после второй волны коронавируса, в июне 2020 г., когда специальная группа, назначенная Кабинетом министров для формирования государственной политики в

---

<sup>62</sup> См.: Warren G.W., Lofstedt R., Wardman J. K. COVID-19: The Winter Lockdown Strategy in Five European Nations // Journal of Risk Research. 2021. Vol. 24. Iss. 3-4. P. 275.

<sup>63</sup> См.: Страновой обзор: Опыт США в борьбе с COVID-19. Материал подготовлен Департаментом международного и регионального сотрудничества СП РФ. 14.04.2020. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/USA.pdf> (дата обращения: 25.07.2021).

период пандемии, получила прямые полномочия принятия решений от имени Правительства<sup>64</sup>.

Главным последствием ускоренных или чрезвычайных процедур правотворчества видится отсутствие инструментов надзора и парламентского контроля. Хотя существовали и положительные примеры, такие как Финляндия<sup>65</sup>, выполнившая незамедлительную проверку чрезвычайного законодательства<sup>66</sup>, тем не менее отмечается значительное снижение роли законодательных органов. Так, Ю. Петров, исследуя роль законодательного и судебного контроля в эпоху пандемии на примере Чехии, отмечает нивелирование роли законодательных собраний, подчеркнув при этом, что в ряде государств они и вовсе были приостановлены<sup>67</sup>. Правительства определенных стран использовали сложившуюся ситуацию, чтобы наделить себя дополнительными полномочиями и избежать контроля со стороны законодательных и судебных органов<sup>68</sup>, а в некоторых случаях неподотчетные, самостоятельные действия исполнительной власти были легализованы ретроспективно<sup>69</sup>. На наш взгляд, расширение полномочий исполнительной власти без конституционного контроля в особой степени могут отразиться на сфере ограничения прав граждан.

---

<sup>64</sup> См.: Президент Джо Байден. Национальная стратегия реагирования на COVID-19 и готовности к пандемии. Январь 2021 г. (На англ. яз.) URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/01/National-Strategy-for-the-COVID-19-Response-and-Pandemic-Preparedness.pdf> (дата обращения: 12.09.2021).

<sup>65</sup> Хотя на этапе реагирования на кризис всесторонние консультации с заинтересованными сторонами вызвали определенные трудности, правительство страны все же смогло привлечь внешних специалистов, в том числе независимых экспертов по конституционному праву, со стороны специализированных парламентских комитетов. См.: *Шейнин М.* Финляндия: мягкие меры, уважение к закону и много удачи. 23.02.2021. URL: <https://verfassungsblog.de/finland-soft-measures-respect-for-the-rule-of-law-and-plenty-of-good-luck/> (дата обращения: 02.09.2021).

<sup>66</sup> См.: *Шейнин М.* Чрезвычайная ситуация с COVID-19 в Финляндии: передовой опыт и проблемы. 16.04.2020. URL: <https://verfassungsblog.de/the-covid-19-emergency-in-finland-best-practice-and-problems/> (дата обращения: 19.06.2021).

<sup>67</sup> См.: *Петров Ю.* Указ. соч. С. 85.

<sup>68</sup> См.: *Ковач К.* Венгрия и пандемия: предлог для расширения власти. 11.03.2021. (На англ. яз.) URL: <https://verfassungsblog.de/hungary-and-the-pandemic-a-pretext-for-expanding-power/> (дата обращения: 14.09.2021).

<sup>69</sup> См.: URL: [https://pravo.ru/story/219978/?desc\\_tv\\_5](https://pravo.ru/story/219978/?desc_tv_5) (дата обращения: 08.08.2021).

Еще одним фактором правового риска, связанным с ускоренным законодательным процессом, стала правовая неопределенность. Так, в Шотландии Закон о коронавирусе<sup>70</sup> прошел законодательный процесс всего за день<sup>71</sup>. Среди юридических недостатков таких законов могут быть нечеткие определения и положения, неопределенность срока действия и отсутствие контроля при его применении.

Во избежание описанных рисков важно учесть гибкие подходы к законодательному процессу, которые и учитывали бы скорость принятия решений, и соблюдали процедуры парламентского контроля. Положительным примером такого подхода могут служить Нидерланды, где власти избежали введения чрезвычайного положения и ускоренных законодательных процедур, гибко используя существующие возможности в законотворческом процессе<sup>72</sup>. Ответные меры включали различные решения, такие как проведение межведомственной подготовки законопроектов с высокой степенью срочности, сокращенные сроки консультаций, возможность принятия локальных актов о чрезвычайном положении, а также обращение Кабинета министров к Парламенту с просьбой ускорить процесс парламентской проверки<sup>73</sup>.

Таким образом, в качестве гибких инновационных подходов к процессу правотворчества, учитывающих и скорость реагирования, и парламентский контроль, можно предложить учреждение координационных решений с высокой степенью срочности, например сокращенные сроки консультаций.

---

<sup>70</sup>См.: Закон о коронавирусе (Шотландия) 2020 г. URL: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2020/7/contents> (дата обращения: 12.08.2021).

<sup>71</sup> Закон о коронавирусе (Шотландия) 2020 г. и Закон о коронавирусе (Шотландия) (№ 2) — Руководство для заинтересованных сторон правительства Шотландии (Правительство Шотландии, 2020г.). URL: <https://clck.ru/YTY9n> (дата обращения: 15.09.2021).

<sup>72</sup> Европейский парламент. Чрезвычайное положение в ответ на кризис с коронавирусом: ситуация в некоторых государствах — членах III. Июнь 2020 г. (На англ. яз.) URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS\\_BRI\(2020\)651972\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI(2020)651972_EN.pdf) (дата обращения: 16.09.2021).

<sup>73</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Качество регулирования и COVID-19: использование инструментов регуляторного управления во время кризиса. 30.09.2020. (На англ. яз.) URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-quality-and-covid-19-the-use-of-regulatory-management-tools-in-a-time-of-crisis-b876d5dc/> (дата обращения: 16.09.2021).

При такой процедуре чрезвычайное законодательство будет приниматься на основе обязательных, но срочных, ускоренных консультаций с заинтересованными сторонами и завершаться взаимодействием с населением для пояснения обоснования данных мер. Важно подчеркнуть необходимость создания специальных регулирующих, надзорных структур, способствующих процессам разработки законодательства и увеличения скорости принятия решений при обязательном соблюдении законодательного процесса.

*Общественное доверие и права человека.* Как было отмечено ранее, расширение полномочий исполнительной власти в отсутствие парламентского контроля может особенно затронуть сферу прав граждан, и факторы риска видятся в значительной мере именно в этой сфере правоотношений. Хотя чрезвычайное законодательство как отражение оперативных мер, позволяющих государству реагировать на кризисы, гарантирует осуществление чрезвычайных полномочий ровно в той мере, насколько это необходимо в целях защиты интересов и общества, ограничения прав и свобод, сопутствующие такому законодательству, представляются значительным правовым риском.

Так, резонансным стало обсуждение вопроса о правомочности ограничения прав граждан в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», и его соответствии правам, закрепленным в Конституции<sup>74</sup>. На практике применение закона во многих регионах вышло далеко за рамки установленных целей.

Вопреки принципу законности действия государств нередко осуществлялись, опираясь на сомнительные правовые основания. Подобная ситуация была особенно актуальна в сфере ограничительных мер по

---

<sup>74</sup> См.: *Нагорная М.* Подмосковный суд усомнился в праве губернатора ограничивать передвижение во время пандемии. 30.09.2020. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/podmoskovnyy-sud-usomnilsya-v-prave-gubernatora-ogranichivat-peredvizhenie-vo-vremya-pandemii/> (дата обращения: 17.09.2021).

осуществлению прав. В то время как положения конституций разных стран требуют, чтобы ограничения конституционных прав основывались на четком положении закона или другом акте законодательного органа, исполнительная власть полагалась на подзаконные акты или постановления правительств<sup>75</sup>, при этом даже принятие особого чрезвычайного законодательства не всегда являлось гарантией законности ограничений прав. Принятое в спешке, такое законодательство на практике может явиться лишь основанием для расширения полномочий исполнительной власти.

Ограничение прав в условиях ускоренного, упрощенного правотворчества может привести к риску протестных настроений, как показывает ситуация с демонстрациями против ограничения свободы передвижения в ряде зарубежных стран — Франции<sup>76</sup>, Италии, Нидерландах<sup>77</sup> и Испании<sup>78</sup>.

В связи с этим представляется важным подход, основанный на правах человека, а применительно к ситуации пандемии — достигающий баланса между защитой общественного здоровья и свободой индивидуума. Такой подход и требования, чтобы меры были законными, пропорциональными и строго необходимыми, позволит обеспечивать контроль и подотчетность во время чрезвычайной ситуации даже в условиях ограниченного парламентского надзора<sup>79</sup>. Как указывают О. Г. Карпович и другие исследователи, обеспечение общественного доверия основано на том, чтобы

---

<sup>75</sup> См.: *Астафичев П. А.* Проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19 // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 1. С. 49.

<sup>76</sup> См.: *Westenberg L. H. C.* The citizen, the state and protests in the Netherlands and France during the COVID-19 pandemic, dissertation. Twente, 2021.

<sup>77</sup> См.: *Buysse A.* Creatively Using the Freedom of Assembly during COVID-19 // *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 2021. Vol. 39. Iss. 4. P. 265—267.

<sup>78</sup> См.: *Епифанова Т. В., Закаурцева Т. А.* Социальные движения в период пандемии COVID-19: новейшая история протестов // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2020. № 4. С. 70.

<sup>79</sup> См.: *Карпович О. Г., Давыдова А. В.* Некоторые проблемы защиты прав человека в период пандемии COVID-19 // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». 2021. № 2. С. 48.

власти выполняли свои обязательства, внедряя основные принципы участия, равенства, прозрачности и подотчетности во всей своей деятельности<sup>80</sup>.

Кроме того, ограничение прав посредством чрезвычайного законодательства может привести согласно классификации рисков, разработанной Ю. А. Тихомировым, к возможности нарушения или несоблюдения правовых норм<sup>81</sup>. Как указывает автор, слабое знание гражданами норм законодательства и Конституции ведет к отчуждению от права<sup>82</sup>.

Опыт многих стран показывает, что граждане могут быть не готовы пожертвовать личными свободами для соблюдения эпидемиологических предписаний<sup>83</sup>. В целях предотвращения данного фактора риска и обеспечения добровольного соблюдения нормативных требований важно понимать, что такие требования отвечают собственным интересам граждан, а не только интересам публичных органов. Для усиления легитимности и авторитета законодателя важны последовательная коммуникация с обществом и прозрачность процесса правотворчества в период кризиса и нестабильности.

В качестве положительного примера выступает Финляндия, где проводились не только пресс-конференции высокого уровня, но и прямые эфиры, к участию в которых привлекались влиятельные и известные лица для предоставления гражданам доступной информации<sup>84</sup>. Кроме того, коммуникация с общественностью важна в качестве определенного средства борьбы с дезинформацией, подрывающей доверие граждан и сводящей на нет

---

<sup>80</sup> Там же. С. 51.

<sup>81</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Правовые риски ... С. 93.

<sup>82</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере... С. 13.

<sup>83</sup> См.: Плотников В. А. Пандемия COVID-19 и поведение россиян: некоторые наблюдения // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2020. № 2. С. 21; Гаджиев К. С. Об идее «желтой опасности» и американской версии синофобии // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2020. Т. 10. № 8. С. 2103.

<sup>84</sup> См.: Heikkilä M. Finland taps social media influencers during coronavirus crisis 31.03.2020. URL: <https://www.politico.eu/article/finland-taps-influencers-as-critical-actors-amid-coronavirus-pandemic/> (дата обращения: 08.06.2021).

меры, направленные на контроль и прекращение пандемии<sup>85</sup>. Эффективная коммуникация с общественностью имеет ключевое значение и для обеспечения согласованности правительственных решений и законодательных актов.

Важно также поощрять участие общественности и гражданскую активность в борьбе с пандемией. Консультации с обществом помогают снизить вероятность ошибок или недоработок в создании законодательных актов. Преодоление разрыва в выработке ориентированного на права человека подхода поможет осуществить гражданское общество. Также оно может помочь охватить определенные слои населения и обеспечить диалог с гражданами, чтобы принятые законодательные решения отвечали их нуждам и ожиданиям<sup>86</sup>.

**Вывод.** Определение и анализ факторов рисков и их последствий на этапе правотворчества в эпоху кризиса COVID-19 позволяет выявить недостатки и пробелы в правовой сфере, которые требуют совершенствования. В послекризисные времена важна способность государств к адаптации, реформированию и переосмыслению опыта. На наш взгляд, глобальный сравнительный опыт может служить основой для правового переосмысления и разработки долгосрочных мер правового реагирования в период чрезвычайных ситуаций.

Проведенный сравнительный анализ ряда стран позволил выделить следующие факторы, которые чаще всего создают правовые риски в период пандемии: отсутствие достоверной информации и правовой определенности; чрезвычайное нормотворчество и разрастание полномочий исполнительной власти, ограничивающих парламентский контроль; принятие разрозненного, нескоординированного законодательства между центром и регионами, а

---

<sup>85</sup>См.: Маньшев И. В. Связи с общественностью в современном городе в условиях пандемии COVID-19 // Социологическая наука и социальная практика. 2021. Т. 9. № 2. С. 197.

<sup>86</sup> Cai Qihai et al. Civil Society Responses to the COVID-19 Pandemic: A Comparative Study of China, Japan, and South Korea // China Review. 2021. Vol. 21. No. 1. P. 115.



также подрыв общественного доверия и снижение роли института прав человека.

Во избежание рисков, вытекающих из данных факторов, правовые реформы должны основываться, на наш взгляд, на принципах правовой определенности при разработке соответствующих положений, взаимодействия, межправительственного диалога, уважения к правам человека, коммуникации с обществом. Важно осознавать принципиально новые требования к эффективности информационных потоков в условиях неопределенности, и, соответственно, использовать новые подходы управления коммуникационными процессами. Факторы риска, возникающие в ходе законодательного процесса в кризисный период пандемии, выявили также потребность в четком, скоординированном межправительственном диалоге, а также в институтах, способствующих этому.

Как показал анализ, решающее значение при правотворчестве имеют вертикальные координационные структуры. Такие координационные органы, управляющие кризисом, могут включать представительства региональных и местных органов власти. Таким образом, для успешного реагирования на кризисные ситуации, возникшие в результате COVID-19, реформирование институциональных механизмов, подразделений и законодательных процессов должно иметь долгосрочные цели и проходить еще в докризисной обстановке.

Правовые реформы должны основываться на глобальном мировом сравнительном опыте, и России следует принять во внимание влияние кризиса на ее правовую систему и усилить готовность в законодательной сфере к реагированию на кризис.

#### **Список литературы**

Buyse A. Creatively Using the Freedom of Assembly during COVID-19 // *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 2021. Vol. 39. Iss. 4.

Cai Qihai et al. Civil Society Responses to the COVID-19 Pandemic: A Comparative Study of China, Japan, and South Korea // *China Review*. 2021. Vol. 21. No. 1.

Cavalcanti M. F., Matthijs J. T. The COVID-19 Emergency in the Netherlands: A Constitutional Law Perspective // DPCE Online. 2020. Vol. 43. No. 2.

Kaplan S., Garrick B. J. On the Quantitative Definition of Risk // Risk Analysis. 1981. Vol. 1. Iss. 1.

Leiss W., Hrudehy S. On Proof and Probability: Introduction to "Law and Risk" / ed. by the Law Commission of Canada. Vancouver, 2005.

Mattei U., Guanghua L. and Ariano E. The Chinese Advantage in Emergency Law. Chinese Constitution can be found on the website of the National // Global Jurist. 2021. Vol. 21. Iss. 1.

Toshkov D, Carroll B, Yesilkagit K. Government Capacity, Societal Trust or Party Preferences: What Accounts for the Variety of National Policy Responses to the COVID-19 Pandemic in Europe? // Journal of European Public Policy. 2022. Vol. 29. Iss. 7.

Vampa D. COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom Publius // The Journal of Federalism. 2021. Vol. 51. Iss. 4.

Villeneuve P., Mao Y. Lifetime Probability of Developing Lung Cancer, By Smoking Status // Canadian Journal of Public Health. 1994. Vol. 85. No. 6.

Warren G.W., Lofstedt R., Wardman J. K. COVID-19: The Winter Lockdown Strategy in Five European Nations // Journal of Risk Research. 2021. Vol. 24. Iss. 3-4.

Westenberg, L. H. C. The citizen, the state and protests in the Netherlands and France during the COVID-19 pandemic, dissertation. Tvente, 2021.

Whalley M., Guzelian Ch. The Legal Risk Management Handbook: An International Guide to Protect Your Business from Legal Loss. Kogan Page, 2016.

Абчук В. А. Риски в бизнесе, менеджменте и маркетинге. СПб., 2006.

Арямов А. А. Общая теория риска (юридический, экономический и психологический анализ): монография. М., 2009.

Астафичев П. А. Проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19 // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 1.

Богоявленский С. Б. Управление риском в социально-экономических системах. СПб., 2010.

Бояркина А. В., Печерица В. Ф. Китайский опыт борьбы с COVID-19 в условиях ограничения мобильности населения // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2021. Т. 36.

Гаджиев К. С. Об идее «желтой опасности» и американской версии синофобии // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2020. Т. 10. № 8.

Глигич-Золотарева М. В., Лукьянова Н. И. Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. № 3.

Гринчук О. С. Актуальные вопросы теории рисков в гражданском праве // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2(26).

Епифанова Т. В., Закаурцева Т. А. Социальные движения в период пандемии COVID-19: новейшая история протестов // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2020. № 4.

Карпович О. Г., Давыдова А. В. Некоторые проблемы защиты прав человека в период пандемии COVID-19 // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». 2021. № 2.

. Таллин, 1981.

Крючков Р. А. Риск в праве: генезис, понятие и управление: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2011.

Мамчун В. В. О содержании общего понятия риска в праве // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 1.

Маньшев И. В. Связи с общественностью в современном городе в условиях пандемии COVID-19 // Социологическая наука и социальная практика. 2021. Т. 9. № 2.

Масловская Т. С. Риски в конституционном праве // Журнал российского права. 2016. №

Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России / редкол.: В. А. Мау, Г. И. Идрисов, Я. И. Кузьминов, А. Д. Радыгин, В. А. Садовничий, С. Г. Синельников-Мурылев. М., 2020.

Ойгензихт В.А. Проблема «риска» в гражданском праве. Душанбе, 1972.

Петров Ю. Чрезвычайная ситуация COVID-19 в эпоху усиления исполнительной власти: какова роль законодательных и судебных проверок? // Теория и практика законодательства. 2020. Т. 8. №. 1-2.

Плотников В. А. Пандемия COVID-19 и поведение россиян: некоторые наблюдения // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2020. № 2.

Протасовицкий С. П. Понятие и юридическая природа риска // Юридические исследования. 2017. №. 9.

Риск в сфере публичного и частного права: монография / под ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной. М., 2014.

Тихомиров Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9.

Тихомиров Ю. А. Правовые риски // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2.

Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3.

Тихомиров Ю. А. Риск в праве: природа и причины // Право и современные государства. 2016. №. 6.

Тихомиров Ю. А. Риск в фокусе правового регулирования // Право и современные государства. 2017. № 6.

Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право: научное издание. М., 2012.

## References

Buyse A. Creatively Using the Freedom of Assembly during COVID-19 // Netherlands Quarterly of Human Rights. 2021. Vol. 39. Iss. 4.

Cai Qihai et al. Civil Society Responses to the COVID-19 Pandemic: A Comparative Study of China, Japan, and South Korea // China Review. 2021. Vol. 21. No. 1.

Cavalcanti M. F., Matthijs J. T. The COVID-19 Emergency in the Netherlands: A Constitutional Law Perspective // DPCE Online. 2020. Vol. 43. No. 2.

Kaplan S., Garrick B. J. On the Quantitative Definition of Risk // Risk Analysis. 1981. Vol. 1. Iss. 1.

Leiss W., Hrudehy S. On Proof and Probability: Introduction to “Law and Risk” / ed. by the Law Commission of Canada. Vancouver, 2005.

Maslovskaya T. S. Risks in Constitutional Law // Journal of Russian Law, 2016, no. 12, pp. 17–26. (In Russ.)

Mattei U., Guanghua L. and Ariano E. The Chinese Advantage in Emergency Law. Chinese Constitution can be found on the website of the National) // Global Jurist. 2021. Vol. 21. Iss. 1.

Tikhomirov Yu. A. Predictions and Risks in the Legal Sphere // Journal of Russian Law, 2014, no. 3, pp. 5–16. (In Russ.)

Toshkov D, Carroll B, Yesilkagit K. Government Capacity, Societal Trust or Party Preferences: What Accounts for the Variety of National Policy Responses to the COVID-19 Pandemic in Europe? // Journal of European Public Policy. 2022. Vol. 29. Iss. 7.

Vampa D. COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom Publius // The Journal of Federalism. 2021. Vol. 51. Iss. 4.

Villeneuve P., Mao Y. Lifetime Probability of Developing Lung Cancer, By Smoking Status // Canadian Journal of Public Health. 1994. Vol. 85. No. 6.

Warren G.W., Lofstedt R., Wardman J. K. COVID-19: The Winter Lockdown Strategy in Five European Nations // Journal of Risk Research. 2021. Vol. 24. Iss. 3-4.

Westenberg, L. H. C. The citizen, the state and protests in the Netherlands and France during the COVID-19 pandemic, dissertation. Tvente, 2021.

Whalley M., Guzelian Ch. The Legal Risk Management Handbook: An International Guide to Protect Your Business from Legal Loss. Kogan Page, 2016.

Арямов А. А. General Theory of Risk (legal, economic and psychological analysis): монография. М., 2009. 172 p. (In Russ.)

Астафичев П. А. Problems of Implementation of Constitutional Rights and Freedoms of Man and Citizen in the Context of the COVID-19 Pandemic // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 1. pp. 42–53. (In Russ.)

Богоявленский С. Б. Risk Management in Socio-economic Systems. СПб., 2010. 143 p. (In Russ.)

Бояркина А. В., Печерица В. Ф. China's Experience of the Fight with the COVID-19 Pandemic in the Conditions of Restrictions of Population Mobility // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2021. Т. 36. pp. 57–66. (In Russ.)

Гаджиев К. С. On the Idea of "Yellow danger" and the American Version of Sinophobia // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2020. Т. 10. № 8. С. 2096–2109. (In Russ.)

Глигич-Золотарева М. В., Лукьянова Н. И. The Effectiveness of the Federal State in the Context of the Coronavirus Pandemic // Федерализм. 2020. № 3. pp. 145–168. (In Russ.)

Гринчук О. С. The Actual Issues of the Theory of Risks in Civil Law // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2(26). pp. 205–209. (In Russ.)

Епифанова Т. В., Закаурцева Т. А. Social Movements during the COVID-19 Pandemic: the Latest History of Protests // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2020. № 4. pp. 69–78. (In Russ.)

Карпович О. Г., Давыдова А. В. Some Problems of Human Rights Protection during the COVID-19 Pandemic // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». 2021. № 2. pp. 46–54. (In Russ.)

Котик М. А. Psychology and Safety. Таллин, 1981. 447 p. (In Russ.)

Крючков Р. А. Risk in Law: Genesis, Concept and Management: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2011. 27 p. (In Russ.)

Мамчун В. В. On the Content of the General Concept of Risk in Law // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 1. pp. 7–12. (In Russ.)

Манышев И. В. Public Relations in a Modern City in the Context of the COVID-19 Pandemic // Социологическая наука и социальная практика. 2021. Т. 9. № 2. pp. 195–201. (In Russ.)

Society and the Pandemic: Experience and Lessons of Combating COVID-19 in Russia. Под ред. Мау В. А., Идрисова Г. И., Кузьминова Я. И., Радыгина А. Д., Садовниченко В. А., Синельникова-Мурылева С. Г. М., 2020. 744 p. (In Russ.)

Петров Ю. The COVID-19 Emergency in the Age of Executive Aggrandizement: What Role for Legislative and Judicial Checks? // Теория и практика законодательства. 2020. Т. 8. № 1-2. pp. 71–92. (In Russ.)

Плотников В. А. The COVID-19 Pandemic and the Behavior of Russians: Some Observations // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2020. № 2. pp. 19–23. (In Russ.)

Протасовицкий С. П. The Concept and Legal Nature of Risk // Юридические исследования. 2017. № 9. pp. 60–72. (In Russ.)

Risk in the Sphere of Public and Private Law: Monograph: коллективная монография / под ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной. М., 2014. 310 p. (In Russ.)

Тихомиров Ю. А. Risk Analysis and Assessment Methodology // Юридическая техника. 2015. № 9. pp. 46–51. (In Russ.)

Тихомиров Ю. А. Legal risks // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. pp. 87–95. (In Russ.)

Тихомиров Ю. А. Risk in Law: Nature and Causes // Право и современные государства. 2016. № 6. pp. 9–19. (In Russ.)

Тихомиров Ю.А. Risk in the focus of legal regulation // // Право и современные государства. 2017. № 6 (In Russ.)

Risk and law: scientific publication. Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. М., 2012. 64 p. (In Russ.)

### **Информация об авторе**

*П. Ю. Малкова*, доцент Департамента международного права факультета права НИУ ВШЭ, доцент (PhD in Law)