

УДК 352.075
ББК 67.401.011.2

ГУБЕРНАТОР КАК «ПАНДЕМИЧЕСКИЙ СУВЕРЕН»: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАСШИРЕНИЯ ДЕ-ФАКТО ПОЛНОМОЧИЙ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. А. Медведева

Рубцовский институт (филиал) Алтайского государственного университета (Рубцовск, Россия)

Пандемия COVID-19 стала испытанием для федеративной системы Российской Федерации. В условиях беспрецедентной угрозы здоровью и жизни населения произошла перестройка властных иерархий, которая привела к значительному и во многом неформальному расширению полномочий руководителей субъектов Федерации. Это явление, обозначенное в политико-правовом дискурсе как «пандемический федерализм», не только трансформировало баланс сил в системе российского федерализма, но и создало прецеденты, которые оказали прямое влияние на конституционный статус личности. Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, формально оставаясь агентами федеральной политики, приобрели качества, которые условно можно охарактеризовать как «пандемический суверенитет».

Ключевые слова: федерализм, пандемия COVID-19, полномочия губернаторов, высшее должностное лицо субъекта РФ, режим повышенной готовности, ограничение прав граждан, конституционный контроль

THE GOVERNOR AS A “PANDEMIC SOVEREIGN”: A CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE DE FACTO EXPANSION OF POWERS OF THE SENIOR OFFICIALS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

V. A. Medvedeva

Rubtsovsk Institute (branch) of Altai State University (Rubtsovsk, Russia)

The COVID-19 pandemic has tested the federal system of the Russian Federation. Amid an unprecedented threat to public health and life, power hierarchies have been restructured, leading to a significant and largely informal expansion of the powers of the heads of federal subjects. This phenomenon, referred to in political and legal discourse as “pandemic federalism”, has not only transformed the balance of power in the Russian federal system but also set precedents that have directly impacted the constitutional status of individuals. The heads of federal subjects, while formally remaining agents of federal policy, have acquired qualities that can be roughly characterized as “pandemic sovereignty”.

Keywords: federalism, COVID-19 pandemic, powers of governors, highest official of a constituent entity of the Russian Federation, high alert, restrictions on citizens» rights, constitutional review

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2026\)2.7](https://doi.org/10.14258/ralj(2026)2.7)

Начало трансформации полномочий высших должностных лиц субъектов РФ следует отсчитывать с апреля 2020 г. Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (далее — Указ № 239) стал отправной точкой [1]. В этом акте Президент не объявил чрезвычайное положение (что было бы предусмотрено Конституцией РФ), а вместо этого возложил на «высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации» обязанность «обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий». Указ № 239 представлял собой поручение, позволившее федеральному центру делегировать полномочия, тем самым была реализована модель «управляемой децентрализации»: Президент определяет рамки и цели, а высшие должностные лица субъектов РФ наполняют их конкретным содержанием [2].

Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ придал этому процессу более определенную форму, предоставив Правительству РФ право «устанавливать обязательные для граждан и организаций правила поведения при введении режима чрезвычайной ситуации» [3]. Однако именно региональные органы власти стали практически реализовывать эти полномочия, издавая постановления и указы, основанные на федеральных рекомендациях, что позволило оперативно принимать решения там, где промедление, связанное с длительными федеральными процедурами, могло бы стоить человеческих жизней.

Вместо объявления чрезвычайного положения (ст. 56 Конституции РФ) был введен режим повышенной готовности в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее — Федеральный закон № 68) [4], что позволило избежать жестких ограничений, которые автоматически влечет за собой ЧП, сохранить функционирование конституционных институтов (парламент, суды, выборы) в максимально возможном объеме, обеспечить гибкое, поэтапное и дифференцированное введение мер в зависимости от ситуации в конкретном регионе.

Режим повышенной готовности позволял устанавливать ограничения и при этом не требовал одобрения законодательных собраний регионов (действовал через указы и постановления органов исполнительной власти субъектов РФ). С точки зрения конституционного строя это можно оценить как стремление минимизировать вмешательство в нормальное функционирование демократии и правового государства, используя уже имеющиеся инструменты общего законодательства, не прибегая к максимально жесткому режиму. По состоянию на 2022 г. режим повышенной готовности был введен во всех 89 субъектах Российской Федерации, но с существенными различиями в объеме и содержании ограничений.

Федеральный закон № 68-ФЗ также устанавливал, что органы государственной власти субъектов РФ вправе «предусматривать дополнительные обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности». Это означало, что рекомендации Роспотребнадзора могли трансформироваться в региональные законы и нормативные акты, приобретая обязательный характер.

Роспотребнадзор, ссылаясь на эпидемиологические показатели, подготавливал рекомендации, которые затем трансформировались в региональных указах в обязательные требования. Таким образом, циркуляция нормотворчества была следующей: Президент → Правительство → Роспотребнадзор → высшее должностное лицо субъекта РФ → Граждане.

Серьезным достоинством избранной модели стала опора на научно-медицинскую экспертизу. Рекомендации Роспотребнадзора и главных государственных санитарных врачей задавали единые стандарты, на основе которых высшие должностные лица субъектов РФ принимали решения, что позволяло учитывать реальные показатели заболеваемости, заполняемости коек в больницах, ресурсы системы здравоохранения, а также стимулировало взаимодействие политических и профессиональных (медицинских) элит на региональном уровне.

Высшее должностное лицо субъекта РФ в этой модели выступало как политический лидер, реализующий профессионально обоснованную, но все же политически ответственную стратегию.

В начале пандемии (март 2020 г.) ограничительные меры, вводимые в рамках режима повышенной готовности, носили рекомендательный характер. Например, в Распоряжении администрации Томской области от 18 марта 2020 г. № 156-ра была указана необходимость рекомендовать организациям отказаться от проведения спортивных и иных досуговых мероприятий с числом участников более 50 человек одновременно, от работы кружков и секций, временно приостановить заезды детей в организации отдыха, а также гражданам сообщать о своем возвращении в РФ, месте, датах пребывания на указанных территориях, контактную информацию на горячую линию Томской области...» [6]. Указом губернатора Иркутской области от 18 марта 2020 г. № 59-уг было рекомендовано гражданам Российской Федерации, проживающим или временно находящимся на территории Иркутской области, воздержаться от поездок в регионы и за пределы Российской Федерации и т.д. [7].

Вышесказанное, на наш взгляд, свидетельствует о том, что помимо рекомендаций по введению ограничительных мер также были введены и меры, направленные на обеспечение конституционных гарантий в области реализации гражданами права на жизнь и охрану здоровья, что свидетельствует о высокой приоритетности данных прав. Практически все региональные акты о введении режима повышенной готовности включали рекомендации о переводе образовательных организаций на дистанционный режим работы. В этой связи всем средним и высшим учебным заведениям следовало максимально ограничить очный контакт обучающихся между собой и с преподавателями и осуществить организацию учебного процесса посредством применения средств ИКТ. В целом общие тенденции всех региональных нормативных актов сводились к рекомендациям по принятию тех или иных ограничительных мер для защиты здоровья и жизни населения.

В Распоряжении губернатора Омской области от 17 марта 2020 г. № 19-р присутствовал пункт, согласно которому гражданам, прибывшим из государств с неблагоприятной обстановкой по распространению COVID-19, было необходимо обеспечить самоизоляцию на дому на срок 14 календарных дней со дня прибытия на территорию Омской области (не посещать работу, учебу, общественные места)» [8]. Соответственно в качестве меры, гарантирующей право на жизнь и охрану здоровья граждан РФ, было выбрано временное ограничение свободы иностранных граждан, а также россиян, которые прибыли в указанный период из зарубежных стран.

Однако с учетом значительных темпов развития коронавирусной инфекции уже через несколько дней руководителями регионов были внесены изменения в вышеуказанные нормативные акты, прямо запрещающие ранее рекомендованные к ограничению действия граждан и организаций, а также приостанавливающие работу предприятий, деятельность которых не влияет на жизнеобеспечение населения (например, Распоряжение губернатора Кемеровской области — Кузбасса от 03.04.2020 № 34-рг и другие подобные акты). В соответствии с указанным и подобными нормативными актами значительную часть сотрудников большинства предприятий необходимо было перевести на дистанционную форму работы, деятельность предприятий питания по времени работы ограничивалась до определенного времени, люди в возрасте старше 65 лет должны были перейти на обязательную самоизоляцию. Также одним из вариантов ужесточения противоэпидемиологических мер стало введение запретов на свободное перемещение по населенным пунктам за исключением прогулок в 100-метровой зоне от места жительства и посещения продуктовых магазинов и аптек.

Необходимо сказать, что законодательно были ужесточены правила поведения граждан, находившихся в контакте с заболевшими или же имеющих признаки заболевания. Они должны были в обязательном порядке сообщать о подобных контактах (если им было известно об этом), а также исполнять требования властей, соблюдая режим самоизоляции. Соблюдение указанного режима контролировалось специалистами медицинских организаций и правоохранительных органов, за несоблюдение или нарушение режима предусматривалась административная, а в случае выявления случаев намеренного или непреднамеренного заражения людей в результате указанного выше несоблюдения правил безопасности — уголовная ответственность.

По истечении месяца жестких карантинных мер руководители некоторых регионов на фоне анализа динамики заболеваемости ввели ряд послаблений, издав соответствующие нормативные акты. К таким актам следует отнести Распоряжение губернатора Кемеровской области — Кузбасса от 11 мая 2020 г. № 62-рг [9]. Согласно данному распоряжению было разрешено посещение общественных

мест с целью прогулок, проведение спортивных мероприятий на открытых площадках, возобновили свою работу магазины (за исключением торговых центров). Проведение массовых мероприятий все еще находилось под запретом.

Обязательным атрибутом посещения общественных мест и проезда в общественном транспорте стали медицинские маски, ношение которых было признано обязательным. Кроме того, в общественных помещениях была введена обязательная дезинфекция поверхностей, а также были выделены зоны дистанцирования (расстояние друг от друга на 1,5 м).

Достаточно подробные правила поведения сотрудников различных организаций были разработаны и утверждены Указом губернатора Иркутской области от 12 октября 2020 г. № 279-уг [10] (применение работниками средств индивидуальной защиты, измерение температуры тела на рабочем месте, предоставление работниками результатов ПЦР тестирования на COVID-19). Применение указанных правил было направлено на снижение заболеваемости населения, повышение уровня защиты населения, обеспечение гарантий конституционного права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены.

Поручение Президента от 24 октября 2021 г. ясно демонстрировало градацию «мягкого регулирования». В этом нормативно-правовом акте В. В. Путин «рекомендовал» региональным властям ввести самоизоляцию для невакцинированных граждан старше 60 лет, перевести их на удаленную работу, внедрить систему QR-кодов [5]. Главы регионов, получив эти рекомендации, практически мгновенно трансформировали их в региональные правовые акты.

Например, Указ Губернатора Алтайского края от 1 декабря 2021 г. предусматривал режим самоизоляции для невакцинированных граждан старше 60 лет, несоблюдение которого рассматривалось как правонарушение, влекущее административное наказание [11]. Режим самоизоляции, ставший символом первых волн пандемии, можно оценивать не только как ограничение свободы передвижения, но и как массовую превентивную меру по защите базового конституционного права — права на жизнь. В условиях отсутствия вакцин и эффективной этиотропной терапии самоизоляция оказалась инструментом «разрыва цепочек заражения» и разгрузки здравоохранения.

Впоследствии в законодательные акты регионов вносились различные изменения, которыми регулировались либо ужесточение эпидемиологического режима на территории, либо его ослабление. При этом данные вопросы находили отражение в региональной судебной практике.

В частности, отдельные судебные решения касались регулирования вопросов обязательного соблюдения масочного режима. К данной группе дел относится, например, Постановление Свердловского районного суда (Орловская область) № 5–62/2021 от 23 марта 2021 г. по делу № 5–62/2021. Гражданин, находясь в транзитном зале железнодорожного вокзала, не выполнил правила поведения при введении режима повышенной готовности на территории Орловской области, на которой существует угроза возникновения ЧС, и допустил нарушение п. 5 приложения № 2 Указа Губернатора Орловской области от 3 апреля 2020 г. № 156 [12], выразившееся в отсутствии средств индивидуальной защиты органов дыхания, в результате чего он был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ, ему было назначено административное наказание в виде предупреждения [13]. В другом судебном постановлении — от 22 ноября 2021 г. № 5–827/2021 по делу № 5–827/2021, рассмотрев в открытом судебном заседании дело, судья установил, что гражданин, в нарушение требования п. 1.2.2 Постановления Правительства Ростовской области от 5 апреля 2020 г. № 272 [14] и Распоряжение Губернатора Ростовской области от 16 марта 2020 г. № 43 [15], находился на остановочном пункте без лицевой маски. Гражданин был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ему было назначено наказание в виде предупреждения [16]. Таким образом, несоблюдение масочного режима было признано значительным правонарушением, поскольку отсутствие маски могло повлечь за собой повышение уровня распространения инфекции, что напрямую выступало как нарушение конституционного права граждан на жизнь и здоровье.

Региональный уровень здесь был особенно важен, так как именно высшие должностные лица субъектов РФ могли наиболее адекватно учитывать плотность населения, транспортную инфраструктуру

туру, специфику расселения (крупные города, моногорода, сельские территории), и данный уровень позволял предотвратить губительные сценарии, увиденные в других странах, где система здравоохранения была перегружена.

Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П признало допустимым существенное расширение ограничительных полномочий субъектов Федерации в условиях COVID-19. Поначалу расширение полномочий высших должностных лиц субъектов РФ опиралось на гибкое толкование законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии и защите населения от ЧС, а не на прямые конституционные основания. Судебное вмешательство оказалось необходимым, когда региональные акты о запрете покидать место жительства и иных антиковидных ограничениях были поставлены под сомнение с точки зрения ст. 55 Конституции РФ и принципа, что права ограничиваются только федеральным законом. Истец оспаривал Постановление Губернатора Московской области о введении режима самоизоляции, утверждая, что оно нарушает право на свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ) и было издано с превышением полномочий [17].

В Постановлении № 49-П Конституционный Суд РФ признал соответствующим Конституции РФ пп. 3 п. 5 постановления Губернатора Московской области о режиме повышенной готовности, вводивший фактический «локдаун». Суд связал допустимость таких ограничений с действием Федерального закона № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее — Федеральный закон № 52-ФЗ) и Федерального закона № 68-ФЗ, указав, что они уполномочивают субъекты РФ реализовывать санитарно-противоэпидемические и ограничительные мероприятия, включая ограничения передвижения. Конституционный Суд РФ не просто отклонил иск — он дал фактическое одобрение действиям высших должностных лиц субъектов РФ, признав, что «осуществленное в постановлении Губернатора Московской области регулирование носило опережающий характер (особенно принимая во внимание масштаб угрозы распространения коронавирусной инфекции), не может служить основанием для вывода о признании его в конкретно-исторической ситуации противоправным».

Конституционный Суд РФ фактически признал, что высшее должностное лицо субъекта РФ может действовать вне рамок юридически оформленного полномочия в условиях экстремальной ситуации. Это означало введение в российское конституционное право quasi-чрезвычайного режима, при котором исполнительные органы субъектов получали широкую дискрецию. Конституционный Суд РФ сформулировал несколько ключевых аргументов: уникальный, экстраординарный характер пандемии; приоритет конституционных ценностей жизни и здоровья; необходимость оперативного реагирования; временный и соразмерный характер ограничений. Тем самым был фактически скорректирован традиционный акцент на исключительной федеральной компетенции в сфере определения содержания и пределов прав и свобод, допускающий региональную «надстройку» в условиях угрозы общественному здоровью.

После вынесения Постановления № 49-П обсуждаемая ранее на уровне политической практики и доктрины модель «пандемического федерализма» получила судебную конституционную легитимацию. Региональные руководители были закреплены как первые адресаты ответственности за противоэпидемические меры на своей территории, при этом суд признал приемлемым значительный спектр их дискреции при условии формальной опоры на федеральные законы и соблюдения принципа соразмерности.

Именно эта судебная конструкция и может быть охарактеризована как конституционализация «пандемического суверенитета высших должностных лиц субъектов РФ»: не создавая отдельного конституционного института, Конституционный Суд РФ фактически допустил перераспределение центра тяжести в механизме ограничения прав от федерального законодателя к региональному исполнителю в особых условиях пандемии. В дальнейшем данная логика была подтверждена и в последующих отказах в принятии жалоб, где Суд ссылался на уже сформулированные им подходы к допустимости региональных антиковидных мер.

Определение КС РФ от 20 июля 2021 г. № 1680-О закрепило и дооформило «пандемический суверенитет высших должностных лиц субъектов РФ», распространив логику Постановления № 49-П на свободу собраний и подтвердив широкую дискрецию высших должностных лиц субъектов РФ [18].

Данное определение № 1680-О было вынесено по жалобе гражданина Козицына на запрет публичных мероприятий, установленный указом губернатора Архангельской области в период режима повышенной готовности. Заявитель ссылался на отсутствие федерального закона и несоразмерность ограничения, указывая на нарушение ст. 31 и 55 Конституции РФ, однако суд отказался принять жалобу, признав, что запрет опирается на федеральное законодательство и отвечает целям охраны жизни и здоровья.

Конституционный Суд РФ при принятии решения исходил из того, что ограничение свободы передвижения «обусловлено объективной необходимостью оперативного реагирования на беспрецедентную угрозу распространения коронавирусной инфекции», ограничение «имеет исключительный характер и преследует конституционно закрепленные цели защиты жизни и здоровья», губернатор имел полномочия вводить режим самоизоляции в силу Закона № 68-ФЗ о защите населения от ЧС, и Постановление о самоизоляции было издано «уже после аналогичного постановления президента, которым глава государства обязал руководство субъектов РФ бороться с пандемией».

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что выбор правовых средств защиты здоровья и жизни граждан в эпидемию относится к дискреции законодателя и что федеральный законодатель наделил регионы правом вводить такие меры в рамках режима повышенной готовности и ЧС санитарного характера. Суд отдельно указал, что региональный запрет массовых мероприятий в условиях резкого роста заболеваемости является исключительной, временной мерой, соразмерной и направленной на защиту неопределенного круга лиц.

В Определении № 1680-О Конституционный Суд РФ прямо сослался на свое Постановление от 25 декабря 2020 г. № 49-П, отметив, что уже признавал конституционным «опережающее» принятие губернатором чрезвычайных мер, предполагающих значительные ограничения прав при отсутствии детального специального регулирования. Суд повторил ключевой тезис: недопустимо бездействие государства перед реальной угрозой жизни и здоровью, а потому введение временных ограничений на уровне субъекта, основанных на общих федеральных нормах, не противоречит Конституции РФ.

Таким образом, данное определение перенесло логику Постановления 49-П из сферы свободы передвижения на свободу собраний, подтвердив, что и массовые мероприятия могут быть запрещены региональным актом на основе общих федеральных законов и при наличии эпидемиологического обоснования, Конституционный Суд РФ еще раз зафиксировал допустимость «опережающего» и гибкого реагирования высших должностных лиц субъектов РФ, если специальное федеральное регулирование запаздывает, а угроза жизни и здоровью носит экстраординарный характер, данное определение продемонстрировало, что позиция Конституционного Суда РФ по пандемийным ограничениям носит не разовый, а устойчивый характер: Конституционный Суд РФ даже в формате отказа в принятии жалобы воспроизводит и тем самым нормализует модель расширенной региональной дискреции. В доктринальном плане это стало шагом от разового «разрешения» расширения полномочий высших должностных лиц субъектов РФ к их стабильному признанию как ключевых носителей «пандемического суверенитета» в федеративной системе.

Тем самым Конституционный Суд РФ указал, что федеральный законодатель вправе полагаться на более эффективное, ситуативное определение конкретных мер на уровне субъекта РФ, учитывая неравномерное течение пандемии по регионам. В совокупности с Постановлением № 49-П это закрепило модель, в которой высшее должностное лицо субъекта РФ не только исполнитель федеральной воли, но и автономный центр принятия ограничительных решений в сфере прав и свобод (передвижение, собрания и др.) в условиях пандемии.

Таким образом, Конституционный Суд РФ подтвердил, что защита жизни и здоровья может служить законной целью временных ограничений, указал на исключительный характер ситуации, тем самым подчеркивая временность усиления ограничительных режимов, задал правовую рамку, в которой региональные меры должны были оставаться соразмерными и связанными с эпидемиологическими данными, установил, что целью (защиты здоровья) оправдывается средство — этот принцип открыл возможность для пандемийных ограничений. В решениях Конституционного Суда РФ фактически санкционирована доктрина: «в условиях исключительного характера угрозы органы власти могут действовать с более широкой дискрецией, чем позволяют их обычные полномочия». Это означает,

что при любом кризисе (террористическая угроза, природная катастрофа, экономический коллапс) высшие должностные лица субъекта РФ смогут сослаться на прецедент пандемии и вводить аналогичные ограничения. Несмотря на формальное единство федеральных поручений, каждый регион фактически реализовал собственную модель ограничений [19].

Отмена антиковидных ограничений стала логическим завершением цикла «пандемического суверенитета высших должностных лиц субъектов РФ», где они, как суверены, не только вводили, но и автономно снимали меры, руководствуясь локальными эпидемиологическими данными и федеральными рекомендациями.

Высшие должностные лица субъекта РФ использовали те же правовые инструменты, что и для введения ограничений, — указы и постановления о режиме повышенной готовности, опираясь на Федеральный закон № 52-ФЗ и рекомендации Роспотребнадзора по этапам снятия (коэффициент распространения инфекции ниже 1, свободный коечный фонд >50%, охват тестированием >200 на 100 тыс. чел.). Например, в большинстве регионов к марту — июню 2022 г. ограничения снимались поэтапно: сначала масочный режим и QR-коды, затем локдауны, с учетом региональной динамики (в Москве — раньше, в отдаленных регионах — позже).

Это демонстрировало суверенный характер: высшие должностные лица субъектов РФ оценивали готовность субъекта, координируя с санитарными врачами, но без федерального указания — как и при введении мер по Указу № 239. Например, когда в начале 2022 г. эпидемиологическая ситуация в Алтайском крае улучшилась, были отменены требования о QR-кодах, режим самоизоляции для пожилых лиц, ограничения на посещаемость учреждений культуры [20]. В Санкт-Петербурге губернатор Беглов, напротив, продлевал ограничения до конца 2022 г., а в 2025–2026 гг. — даже до конца 2026 г., иллюстрируя автономию в «постпандемийной» фазе [21].

С позиции Конституции РФ (ст. 72 п. «ж» о совместном ведении) и решений Конституционного Суда РФ (Постановление № 49-П и Определение № 1680-О) отмена мер подтвердила легитимность региональной дискреции: если введение ограничений оправдано «опережающим реагированием» на угрозу, то их снятие — соразмерным восстановлением прав (ч. 3 ст. 55). Высшие должностные лица субъекта РФ как «пандемические суверены» балансировали общественное здоровье и свободы, минимизируя экономический ущерб, без риска судебных споров, поскольку Суд уже признал такую модель конституционной.

Отмена мер завершила трансформацию высших должностных лиц субъектов РФ из «исполнителей» в «суверенов» федерализма: они не только вводили, но и «монополизировали» полный цикл кризисного реагирования, формируя прецедент для будущих ЧС, а также отмена показала, что усиление полномочий высших должностных лиц субъектов РФ действительно носило временный, кризисный характер. По мере стабилизации санитарной обстановки:

- 1) режимы повышенной готовности смягчались и затем отменялись;
- 2) цифровые инструменты переходили из разряда обязательных в разряд рекомендательных или специализированных;
- 3) политическая повестка регионов постепенно возвращалась к «мирным» вопросам развития.

Это демонстрирует, что главы субъектов РФ действовали не как агенты выполнения федеральных целей, а как самостоятельные политические акторы, способные менять курс.

Заключение

Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации в период пандемии COVID-19 трансформировались в «пандемических суверенов» — политических акторов, которые приобрели не существовавшие ранее в условиях благоприятной эпидемиологической обстановки властные полномочия.

Этот процесс был легитимирован через несколько слоев:

- 1) федеральная делегация власти;
- 2) введение режима повышенной готовности;
- 3) одобрение Конституционным Судом действий исполнительной власти в условиях «исключительного характера» угрозы.

Феномен высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как «пандемического суверена» в российском контексте следует рассматривать как проявление адаптивности конституционного порядка, в условиях глобальной угрозы именно региональный уровень власти оказался способным быстро и относительно эффективно сочетать:

- 1) защиту фундаментальных ценностей — жизни и здоровья;
- 2) сохранение базовых институтов конституционного строя;
- 3) учет регионального многообразия и специфики.

Конституционно-правовой смысл «пандемического суверенитета» заключается в следующем:

- 1) российский федерализм продемонстрировал способность к управляемой децентрализации, не разрушая единства государства;
- 2) институт высшего должностного лица субъекта РФ подтвердил свою ключевую роль в обеспечении устойчивости системы публичной власти;
- 3) судебная власть обеспечила базовую правовую определенность и контур допустимости ограничительных мер;
- 4) общество получило опыт массовой реализации не только прав, но и обязанностей в логике солидарности.

В долгосрочной перспективе заложенный в этот период опыт может стать основой модели российского конституционализма, в которой усиление полномочий в кризис — это форма ответственного управления в интересах защиты человека, общества и государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349217/
2. Ящик Пандоры: последствия усиленного контроля граждан в период пандемии // Правовая академия, 2021. URL: <https://legalacademy.ru/sphere/post/yaschik-pandory-posledstviya-usilennogo-kontrolya-grazhdan-v-period-pandemii>
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349080/
4. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349932/
5. Президент рекомендовал регионам ввести ограничения против COVID-19 // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/politics/prezident-rekomendoval-regionam-vvesti-ogranicheniya.html>
6. О введении режима функционирования «повышенная готовность» для органов управления и сил звеньев территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Томской области: Распоряжение Администрации Томской области от 18.03.2020 № 156-па. URL: <https://base.garant.ru/73763479/>
7. О введении режима функционирования повышенной готовности для территориальной подсистемы Иркутской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Указ губернатора Иркутской области от 18.03.2020 № 59-уг URL: <https://docs.cntd.ru/document/570711993>
8. О мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Омской области: Распоряжение губернатора Омской области от 17.03.2020 № 19-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5500202003170004>
9. О дополнительных мерах по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и внесении изменения в распоряжение Губернатора Кемеровской области — Кузбасса от 14.03.2020 № 21-рг «О введении режима «Повышенная готовность» на территории Кемеровской области — Кузбасса и мерах по противодействию распространению новой коронавирусной

инфекции (COVID-19): Распоряжение Губернатора Кемеровской области — Кузбасса от 11.05.2020 № 62-рг. URL: <https://base.garant.ru/74002340/>

10. О режиме функционирования повышенной готовности для территориальной подсистемы Иркутской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Указ Губернатора Иркутской области от 12.10.2020 № 279-уг URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3800202010150004>

11. О внесении изменений в Указ Губернатора Алтайского края от 31.03.2020 № 44: Указ Губернатора Алтайского края от 01.12.2021 № 196 URL: <https://docs.cntd.ru/document/577965813>

12. О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Орловской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (covid-19): Указ Губернатора Орловской области от 03.04.2020 № 156. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5700202004060001>

13. Постановление Свердловского районного суда (Орловская область) № 5–62/2021 от 23.03.2021 по делу № 5–62/2021. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/3RT65chkltQS/>

14. О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Ростовской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): Постановление Правительства Ростовской области от 05.04.2020 № 272. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6100202004060003>

15. О введении режима повышенной готовности на территории Ростовской области и мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV): Распоряжение Губернатора Ростовской области от 16.03.2020 № 43. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6100202003160001>

16. Постановление Шолоховского районного суда (Ростовская область) № 5–827/2021 от 22.11.2021 по делу № 5–827/2021. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/UeKdjdpG8yHx/>

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372430/

18. Определение Конституционного Суда РФ от 20.07.2021 № 1680-О. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-20072021-n-1680-o/>

19. Глигич-Золотарева М. В., Лукьянова Н. И. Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. № 3. С. 145–168. <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-3-145-168>

20. В Алтайском крае отменили ряд антиковидных ограничений // Сайт Алтайского краевого собрания, март 2022. URL: <https://akzs.ru/news/92/73170?month=06&year=2022>

21. О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.12.2025 № 1075. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1315203430>