

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.188.7.108-119

Н. В. Панкевич\*,  
В. В. Руденко\*\*

## QR-коды в системе ограничительных мер в период противодействия распространению коронавируса в России: проблемы и перспективы использования<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье обсуждаются проблемы внедрения технически емких решений в целях регулирования общественных отношений на примере применения технологии QR-кода в период пандемии новой коронавирусной инфекции. Использование данной технологии стало причиной нарастания конфликтного потенциала в российском обществе, протестных акций, повышенной петиционной активности, обращений к судебной процедуре разрешения конфликта, что позволяет вновь открыть для дискуссии вопросы о легитимности принимаемых мер правового характера, их пропорциональности и соразмерности специфике общественной проблемы. В рамках статьи проблема внедрения технологии QR-кодирования как триггер общественной напряженности рассматривается в контексте проблем доверия в рамках коммуникации между регулятором и общественностью; социального неравенства и социального исключения; распределения силовых полномочий в социальной системе; распределения компетенций между органами государственного и общественного управления. Анализ данных аспектов общественных отношений позволил выявить ряд неучтенных дефектов в механизме внедрения наукоемкой технологии. В частности, показано, что в условиях кризиса доверия в коммуникации между государственными органами, социальными институтами и населением внедрение технически емких решений становится фактором дискредитации крупных направлений государственной политики. В рассматриваемом случае компрометируются цели вакцинации как защиты населения от эпидемической угрозы. Использование наукоемких технологий проблематизирует вопрос о локализации принудительной власти и силовых ресурсов, которые нормативно являются государственной монополией, а также вносит вклад в процессы формирования новых социальных расколов и появления дискриминируемых групп. Наконец, применение QR-кодов ставит вопрос о целостности правового пространства государственной системы и требует решений в области разграничения властных полномочий между органами государственной власти. Неучтенные проблемные моменты являются решающими факторами, которые способствуют принятию общественностью новых методов регулирования, что сохраняет актуальность проблемы поиска необходимых правовых регуляторов.

**Ключевые слова:** QR-коды; наукоемкие технологии; противодействие распространению коронавирусной инфекции; режим повышенной готовности; пропорциональность ограничения прав человека; доверие населения к власти; разграничение полномочий между органами РФ и субъектов РФ.

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-04-60337.

© Панкевич Н. В., Руденко В. В., 2022

\* *Панкевич Наталья Владимировна*, кандидат политологических наук, старший научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук  
ул. С. Ковалевской, д. 16, г. Екатеринбург, Россия, 620108,  
n.pankevich@yandex.ru

\*\* *Руденко Валентина Викторовна*, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук  
ул. С. Ковалевской, д. 16, г. Екатеринбург, Россия, 620108  
emikh.valentina@gmail.com

**Для цитирования:** Панкевич Н. В., Руденко В. В. QR-коды в системе ограничительных мер в период противодействия распространению коронавируса в России: проблемы и перспективы использования // *Lex russica*. — 2022. — Т. 75. — № 7. — С. 108–119. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.188.7.108-119.

## QR Codes in the System of Restrictive Measures in the midst of Countering the Coronavirus Spread in Russia: Problems and Prospects of Use<sup>2</sup>

**Natalya V. Pankevich**, Cand. Sci. (Politics), Senior Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences  
ul. S. Kovalevskoy, d. 16, Ekaterinburg, Russia, 620108  
n.pankevich@yandex.ru

**Valentina V. Rudenko**, Cand. Sci. (Law), Senior Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences  
ul. S. Kovalevskoy, d. 16, Ekaterinburg, Russia, 620108  
emikh.valentina@gmail.com

**Abstract.** The paper discusses the problems of implementing technically capacious solutions in order to regulate public relations based on the case of QR-code technology application during the pandemic of a new coronavirus infection. The use of this technology has caused an increase in conflict potential in Russian society, the cause of protest actions, increased petition activity, appeals to the judicial procedure for resolving the conflict, which also allows us to restart discussions about the legitimacy, proportionality and balance of the legal measures taken to the specifics of the social problem. The paper considers the problem of the introduction of QR-coding technology as a trigger of social tension in the context of trust issues in the framework of communication between the regulator and the public; social inequality and social exclusion; distribution of power powers in the social system; distribution of competencies for regulating the problem between state and public administration bodies. The analysis of these aspects of public relations reveals a number of unaccounted for defects in the introduction of high-tech technology. In particular, the authors show that in the context of a crisis of trust in communication between government agencies, social institutions and the population, the introduction of technically capacious solutions becomes a factor in discrediting major areas of state policy. In this case, the goals of vaccination as protection of the population from the epidemic threat are compromised. The use of high-tech technologies problematizes the issue of localization of coercive power and power resources, which are legally a state monopoly, and contributes to the formation of new social splits and the emergence of discriminated groups. Finally, the use of QR codes raises the question of the integrity of the legal space of the state system and requires solutions in the field of separation of powers between public authorities. The problematic aspects not taken into account during the implementation make a decisive contribution to the adoption of new regulatory methods by the public, which keeps the search for the necessary legal regulators relevant.

**Keywords:** QR codes; high-tech technologies; countering the spread of coronavirus infection; high-alert mode; proportionality of restrictions on human rights; public confidence in the authorities; separation of powers between the bodies of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation.

**Cite as:** Pankevich NV, Rudenko VV. QR-kody v sisteme ogranichitelnykh mer v period protivodeystviya rasprostraneniyu koronavirusa v Rossii: problemy i perspektivy ispolzovaniya [QR Codes in the System of Restrictive Measures in the midst of Countering the Coronavirus Spread in Russia: Problems and Prospects of Use]. *Lex russica*. 2022;75(7):108-119. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.188.7.108-119. (In Russ., abstract in Eng.).

Обеспечение пропорциональности и соразмерности мер регулирования специфике общественной проблемы, которую они призваны решить, является одним из ключевых факторов принятия обществом юридической нормы в качестве социального регулятора.

С точки зрения экономического анализа правовая норма, особенно ограничительного характера, также должна отличаться компактностью и адресностью, чтобы в наименьшей степени травмировать рутинное протекание общественной жизни. Именно эти качества обеспечивают

<sup>2</sup> The reported study was funded by RFBR according to the research project No. 20-04-60337.

легитимность нормы и готовность общества к осуществлению кооперативных стратегий, подерживающих ее действенность.

Ситуация пандемии позволяет рассмотреть данную проблему применительно к тем организационным и правовым мерам, которые были призваны обеспечить решение главной задачи этого направления — достижения коллективного иммунитета методами массовой вакцинации.

Следует отметить, что на момент написания статьи Россия по-прежнему демонстрирует достаточно умеренный прогресс в охвате населения вакцинацией от коронавирусной инфекции и находится в средней части мирового рейтинга: по данным ВОЗ, Россия занимает 101-е место с охватом 54,8 % населения; по данным, агрегированным «Яндекс», — 102-е место с показателем охвата в 49,7 % населения страны<sup>3</sup>, что в обоих случаях ниже среднемирового уровня<sup>4</sup>. Причем по показателю охвата населения вакцинацией Россию опережают как высокоразвитые страны, так и те, которые обычно относят к развивающемуся миру.

Этот факт позволяет снять с обсуждения целый ряд факторов, которые традиционно считаются объясняющими причины неудач бедных стран в достижении крупных социальных целей. Несмотря на дефицит вакцин, неравный доступ к вакцинации, сложности в доставке вакцины населению в отдаленных и труднодоступных районах, недостаточный уровень образования граждан и специфику местных верований, развивающиеся страны демонстрируют успехи в охвате населения<sup>5</sup>. Это позволяет предположить, что отнюдь не экономические и географические условия, не недоступность вакцины или численность населения определяют успех деятельности в данном направлении, но прежде всего качество социальных институтов и правовых механизмов<sup>6</sup>, призванных обеспечить сотру-

дничество населения с регулирующими органами в реализации общей публично заявленной цели.

Ситуация пандемии становится, таким образом, показательным эмпирическим объектом, проясняющим проблемные моменты в коммуникации общества и государства по поводу норм, регулирующих поведение людей в стрессовой ситуации. Для России, страны, которая стала первой в мире обладательницей собственной вакцины и в очень скором времени — целой линейки вакцин, где вакцинация не сопровождалась ранжированием населения по приоритетным группам и практически сразу приняла массовый характер, а перебои в поставках вакцины были весьма ситуативными и фиксировались в основном на начальном этапе борьбы с эпидемией, подобные проблемы нехарактерны. Тем не менее охват населения оказывается достаточно умеренным, что дает основание обратиться к анализу эффективности собственно механизмов, регулирующих процессы вакцинации.

На этом пути поле для маневра у регулирующих инстанций не слишком велико, поскольку единственным механизмом контроля над развитием эпидемического процесса является разрыв цепочек передачи возбудителя заболевания, что предполагает комбинацию мер по обеспечению социального дистанцирования, таких как карантин, самоизоляция, формирование режимов дистанционного участия в трудовой, учебной, досуговой деятельности и усилий по иммунизации населения. При этом задача стимулирования населения к участию в программе вакцинации от ранее неизвестной болезни при помощи инновационного препарата без истории успешного применения существенно осложняется проблемой доверия к таким важным общественным институтам, как наука и наукоемкие технологии и продукты<sup>7</sup>, что особенно заметно в области внедрения цифровых

<sup>3</sup> URL: <https://yandex.ru/covid19/stat> (дата обращения: 04.04.2022).

<sup>4</sup> URL: <https://covid19.who.int/table> (дата обращения: 04.04.2022).

<sup>5</sup> World Bank. COVID-19 Vaccines: From rejection to Shortage. 07.09.2021 // URL: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/09/07/covid-19-vaccines-from-rejection-to-shortage-how-c-te-d-ivoire-became-a-model-for-managing-vaccine-hesitancy> (дата обращения: 05.04.2022) ; *Ellyatt H.* India is the home of the world's biggest producer of COVID vaccines, but it's facing a major internal shortage // CNBC. 05.05.2021. URL: <https://www.cnbc.com/2021/05/05/why-covid-vaccine-producer-india-faces-major-shortage-of-doses.html> (дата обращения: 05.04.2022).

<sup>6</sup> *Acemoglu D., Robinson J. A.* Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity and Poverty. New York : Crown Publishing Group, 2012. P. 450–465.

<sup>7</sup> *Gemenis K., Littvay L.* COVID-19 Conspiracy Beliefs and Government Rule Compliance // European Social Survey, 2021. URL: <https://www.europeansocialsurvey.org/docs/about/COVID-19-Conspiracy-Beliefs.pdf> (дата обращения: 05.04.2022).

технологий и продуктов. Под ударами критики с позиций недоверия оказываются также система здравоохранения, государственное управление, даже при эффективном обеспечении доступности вакцины. Причем в некоторых важных случаях население РФ показывает наименьшую конформность и уверенность в этих институтах по сравнению с гражданами других стран. Так, исследование Credit Suisse зафиксировало наименьший уровень доверия россиян отечественным вакцинам безотносительно к их производителю среди целого ряда других быстро развивающихся стран<sup>8</sup>. Российские исследования фиксируют сопоставимые уровни доверия<sup>9</sup>.

Часть населения и медийных каналов (как российских, так и иностранных) уверенно локализует проблему недоверия в области конфликта между интересами общественного здравоохранения и коммерческими интересами отдельных экономических субъектов<sup>10</sup>. В то же время ряд исследователей указывает, что рост недоверия общественным институтам имеет системный характер, связанный с тем, что информация, поступающая из официальных источников, распознается как заведомо ангажированная<sup>11</sup>.

Одновременно вопрос противодействия эпидемии осложняется быстрым распространением различных версий теории заговора<sup>12</sup>, адепты которой предполагают, что под видом вакцинации населения власти решают иные, непрозрачные для общества задачи. Среди них «чипизация» населения, тотальный цифровой контроль, ограничение политических свобод с помощью технических средств<sup>13</sup>, сокраще-

ние социальных гарантий и прав (в частности, широко дискутируемый социальный страх о переводе школьного образования в дистанционный режим). Несмотря на очевидно умозрительный и иллюзорный характер подобных предположений, возникающая на их основе социальная проблема вполне реальна и имеет значимые негативные последствия, поскольку порождает не только специфические индивидуальные формы парадоксальных реакций на пандемию в области гигиены, профилактики и лечения, потребительского поведения<sup>14</sup>, но и согласованные массовые негативные реакции. Поляризация общественного мнения в рамках подобных версий в значительной мере дискредитирует многие регулятивные меры, направленные на стимулирование вакцинации, принятые на правовом уровне.

Иными словами, истоки проблемы низкого охвата населения вакцинацией следует искать не в области технического обеспечения и логистики вакцинации, но в проблеме социальной коммуникации, а решения — в области правового регулирования и социальных реакций на введение мер, направленных на снижение заболеваемости.

### **Контроль над эпидемией: выбор механизмов и социальные реакции**

В общем случае решение проблемы моделирования социально желательного поведения населения решается становлением системы по-

<sup>8</sup> Emerging Consumer Survey 2021: A world beyond the pandemic. March 2021. P. 66 // URL: <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/emerging-consumer-survey-2021.pdf> (дата обращения: 05.04.2022).

<sup>9</sup> Коронавирус: вакцина и происхождение вируса. 01.03.2021 // URL: <https://www.levada.ru/2021/03/01/koronavirus-vaktsina-i-proishozhdenie-virusa/?fromtg=1> (дата обращения: 05.04.2022).

<sup>10</sup> Степанова А. Прибыль на ковиде — производство вакцин отдали олигархам и экс-чиновникам. 29.06.2021 // URL: <https://regnum.ru/news/3307870.html> (дата обращения: 05.04.2022); Yang Z., Luo X., Jia H. Is It All a Conspiracy? Conspiracy Theories and People's Attitude to COVID-19 Vaccination // Vaccines. 2021. No 1051. DOI: 10.3390/vaccines9101051. P. 1051.

<sup>11</sup> Дьякова Е. Г., Трахтенберг А. Д. Экспертное знание в условиях эпистемологического недоверия: 5G, COVID-19 и контрнаучный дискурс // Кризисы нашего времени как вызов обществу, культуре. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2021. С. 103–108.

<sup>12</sup> Boguslavsky D. V., Sharova N. P., Sharov K. S. Public Policy Measures to Increase Anti-SARS-CoV-2 Vaccination Rate in Russia // Int. J. Environ. Res. Public Health. 2022. 19(6):3387. DOI: 10.3390/ijerph19063387.

<sup>13</sup> Комлева Н. А. Геополитические последствия пандемии COVID-19 // Вестник Московского государственного областного университета. 2020. № 2. С. 54.

<sup>14</sup> Мягков М. Г., Кубрак Т. А., Латынов В. В., Мундриевская Ю. О. Пандемия COVID-19 и конспирологические убеждения: психологические предпосылки, последствия, возможности коррекции // Вестник Томского государственного университета. 2021. № 467. С. 156–160.

зитивных и негативных стимулов, способствующих принятию массами населения решения об участии в вакцинации. На этом направлении в условиях пандемии российский регулятор оказал явное предпочтение второму направлению, связанному с введением норм, предписывающих вакцинацию определенным группам населения (военнослужащие, студенты и учащиеся, сотрудники сферы медицины и образования, общественного питания и некоторые другие), а также норм, которые в интересах общественного здоровья ограничивают отдельные индивидуальные права граждан, прежде всего права, связанные с осуществлением конституционно гарантированного права на передвижение (п. 1 ст. 27 Конституции РФ). В этом контексте произошло также сопутствующее ограничение ряда трудовых, образовательных, культурных прав для невакцинированных лиц, которым в те или иные периоды пандемии было временно отказано в доступе в соответствующие организации, включая торговые центры, досуговые и образовательные учреждения, рабочие коллективы и т.д.

Несмотря на то, что установленный режим ограничения индивидуальных прав по своей цели и формам реализации вполне соответствовал главной задаче момента — защите населения от массовой угрозы эпидемического характера — и его компоненты можно интерпретировать в качестве мер общей защиты, а не мер собственно рестриктивного характера, значительная часть населения реагировала на их внедрение достаточно негативно<sup>15</sup>. В первую очередь следует отметить, что предложенный в качестве меры контроля над распространением инфекции режим самоизоляции, который выраженно обладает потенциалом кооперации общества и государства<sup>16</sup>, не смог выполнить свою задачу, что логично потребовало внедрения более интенсивных ограничительных мер, направленных на пресечение социального контакта в физическом пространстве.

Следует обратить внимание, что подобное ограничение было реализовано при помощи массового использования незнакомых населению ранее технически емких средств, легитимность применения которых оказалась в самом центре жарких общественных дискуссий и по-

родила достаточно массовые протестные практики. Центральным объектом общественной критики стало введение электронных механизмов контроля над населением в виде сертификатов вакцинации и их электронной объективации в виде QR-кода.

С технической точки зрения введение подобной технологии также вполне оправданно. Она позволяет удерживать необходимое количество данных, экономически малозатратна в доставке получателю: необходимый сертификат выдается в беззаявительной форме и практически мгновенно. Сертификат удобен в применении, поскольку может существовать в форме как материального, так и цифрового объекта, а также легко доступен для контроля уполномоченным лицом. Таким образом, с точки зрения экономики регулирования введение контроля посредством сертификации с применением QR-кодирования действительно служит достижению цели обеспечения социальной дистанции, стимулирования вакцинации, отслеживания эпидемиологической ситуации.

В России введение ограничительной меры в виде запрета въезда на территорию субъекта РФ, посещения нормативно определенного перечня организаций, использования общественного транспорта лицами, не имеющими QR-кодов, стало распространенной практикой в рамках режима повышенной готовности на уровне ряда субъектов РФ в 2021 г. (более 50 субъектов РФ включили данную меру в акты, регламентирующие условия режима повышенной готовности, меры по противодействию распространению коронавирусной инфекции). Так, в Республике Татарстан только по предъявлении QR-кода были возможны: вход и нахождение зрителей старше 18 лет в театрах, кинотеатрах (кинозалах), цирках, концертных залах, на проводимых с участием зрителей официальных физкультурных, спортивных, культурных мероприятиях; проезд пассажиров старше 18 лет в транспортных средствах, осуществляющих перевозку пассажиров и багажа автомобильным транспортом (за исключением легкового такси и транспортных средств, осуществляющих перевозку по межрегиональным маршрутам), городском наземном электрическом транспорте, метро, вход и нахождение на станциях

<sup>15</sup> Эпидемиолог назвал причину низких темпов вакцинации от коронавируса в России. 20.05.2021 // URL: <https://tass.ru/obschestvo/11429473> (дата обращения: 15.04.2022).

<sup>16</sup> Панкевич Н. В., Руденко В. В. Самоизоляция как правовой режим: опыт России // Правопорядок: история, теория, практика. 2021. № 2. С. 16–23.

метро; продажа на автовокзалах, автостанциях билетов на маршруты регулярных перевозок пригородного и межмуниципального сообщения (исключение составляли межрегиональные перевозки и пассажиры моложе 18 лет)<sup>17</sup>.

В Свердловской области подобная ограничительная мера была введена в рамках режима повышенной готовности и распространялась на посещение зданий, строений, сооружений (помещений в них), в которых расположены: государственные органы Свердловской области, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственные учреждения Свердловской области и муниципальные учреждения, осуществляющие материально-техническое и социально-бытовое обеспечение деятельности указанных органов, государственное учреждение Свердловской области, осуществляющее официальное опубликование нормативных правовых актов Свердловской области (в том числе работниками этих учреждений); организации общественного питания; организации, осуществляющие деятельность в сферах культуры, спорта (за исключением профессиональных спортивных клубов, объектов спорта, образовательных организаций), организации досуга и развлечений, в том числе театры, филармонии, концертные организации, музеи, библиотеки, ночные клубы, танцплощадки, дискотеки, развлекательные аттракционы, цирки, зоопарки, океанариумы, дельфинарии, аквапарки; торговые, торгово-развлекательные центры и комплексы, кинотеатры (кинотеатры), кинематографические клубы; объекты розничной торговли (за исключением аптек и аптечных пунктов, объектов розничной торговли в части реализации продовольственных товаров и (или) непродовольственных товаров первой необходимости); прачечные, химчистки, парикмахерские, салоны красоты, массажные салоны, общественные бани, сауны, солярии, базы от-

дыха, дома отдыха, санаторно-курортные организации (санатории); детские игровые комнаты, детские развлекательные центры, детские лагеря дневного пребывания<sup>18</sup>. В отдельных субъектах РФ заселение в гостиницы, на базы отдыха также осуществлялось при наличии QR-кодов (например, в Краснодарском крае).

Анализ законодательства РФ и правоприменительной практики по использованию QR-кодов в период противодействия распространению COVID-19 в России позволил выявить ряд недостатков использованного механизма правового регулирования.

### Научные механизмы, ограничение прав и неравенство

Очевиден разный объем ограничений, установленный на уровне отдельных субъектов РФ, что влечет различия в правовом статусе граждан в зависимости от нахождения на территории разных субъектов РФ. Это обусловлено вариациями в перечне организаций, а также разнообразием способов определения круга субъектов, на который распространяется ограничение. Это, в свою очередь, влияет на круг лиц, чьи права подлежат ограничению, и список прав, которые подлежат ограничению. В списке прав, которые были ограничены, оказались: свобода передвижения, право на труд, право на доступ к медицинской помощи, право на обращение в государственные органы и др. На уровне отдельных вузов также применялась практика использования QR-кодов для допуска в соответствующие здания и помещения, что, по сути, является ограничением права на образование. Согласно официальному заявлению Министерства науки и высшего образования РФ, «в рамках федерального закона об образовании вузы автономны в принятии решений по организации образовательного процесса»<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 17.11.2021 № 1100 «О внесении изменений в постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 19.03.2020 № 208 «О мерах по предотвращению распространения в Республике Татарстан новой коронавирусной инфекции» // URL: [https://pravo.tatarstan.ru/npa\\_kabmin/post/?npa\\_id=870086](https://pravo.tatarstan.ru/npa_kabmin/post/?npa_id=870086) (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>18</sup> Указ Губернатора Свердловской области от 27.10.2021 № 616-УГ «О внесении изменений в указ Губернатора Свердловской области от 18.03.2020 № 100-УГ «О введении на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: [pravo.gov66.ru](http://pravo.gov66.ru). 27.10.2021.

<sup>19</sup> Минобрнауки: Вузы имеют право вводить QR-коды для очных занятий // URL: <https://rg.ru/2021/11/09/minobrnauki-vuzy-imejut-pravo-vvodit-qr-kody-dlia-ochnyh-zaniatij.html>? (дата обращения: 20.04.2022).

В дальнейшем данная практика не получила распространения.

Ключевой проблемой в вопросе о правомерности ограничения прав человека при использовании QR-кодов для допуска в отдельные организации является пропорциональность такого ограничения. Конституционная цель ограничения прав человека в данном случае налицо: данные ограничения необходимы в целях защиты здоровья (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Использованный механизм правового регулирования применения QR-кодов имеет ряд существенных дефектов, которые не позволяют обеспечить соразмерность ограничения. Соразмерными в данном случае можно считать лишь такие ограничения, которые основаны на достоверных данных об эффективности вакцин, степени защиты лиц, перенесших коронавирусную инфекцию. Однако данные вопросы остаются дискуссионными на сегодняшний день, равно как и вопрос о выборе тестов для определения антител<sup>20</sup>, что подрывает доверие граждан к принимаемым властью решениям.

Задачей регулирующих органов является определение круга лиц, риск распространения которыми инфекции является минимальным. На сегодняшний день учитываются следующие факторы: достижение возраста 18 лет, вакцинация одним или двумя компонентами вакцины (в зависимости от вида вакцины), положительный тест на антитела, перенесенное заболевание, вызванное коронавирусной инфекцией, медотвод от прививки. Причем условия получения QR-кодов менялись в ходе правоприменительной практики: изначально был принят приказ Министерства здравоохранения РФ от 22.10.2021 № 1006н<sup>21</sup>, затем приказ от 12.11.2021 № 1053н, в который в последующем вносились изменения. С 21 февраля 2022 г. QR-коды могут получать дополнительно две группы лиц: те, у кого был дополнительный ПЦР-тест, а теперь есть антитела, однако в период болезни человек не обращался в поли-

клинику (на год), и те, кто не делал ПЦР-тест, но у кого есть антитела (на полгода)<sup>22</sup>.

Возникает также проблема с наложением сроков действия QR-кодов и их сокращением для лиц, которые были ранее вакцинированы и в последующем перенесли заболевание, вызванное коронавирусной инфекцией. Выдача QR-кодов несовершеннолетним гражданам не предусмотрена, но в сопровождении законного представителя, имеющего QR-код, они вправе посещать организации, посещение которых ограничено, в то же время данные лица также могут оказаться переносчиками инфекции.

Не учтена и специфика использования QR-кодов в отношении отдельных категорий граждан, в частности верующих и военнослужащих. Подобная нестабильность и неполнота правового регулирования, а также нерешенность ряда значимых проблем привели к неприятию технологии использования QR-кодов населением и усилением недоверия действиям регулирующих органов.

Введение технически емких средств контроля заставляет вспомнить о проблеме цифрового неравенства и сопутствующей проблеме исключения тех или иных групп населения из нормального общественного процесса. Использование QR-кодов изначально имеет ограниченный характер, так как требует специального оборудования. С одной стороны, эта проблема не нова и не специфична только для России. В мировом опыте фиксируется множество ситуаций, когда один дефицит, который испытывает человек, напрямую ведет к нарастанию дефицитов и суммированию их эффектов, невозможности в полной мере реализовать свои права, социальному исключению и фиксации в неблагоприятной социальной позиции. Как жизнь в неблагополучном квартале ведет к невозможности получить образование, достаточное для того, чтобы впоследствии выбраться из бедности.

Подобное накопление рисков и их последствий характерно и для ситуации контроля

<sup>20</sup> *Damsa C., Damsa T. COVID-19 IGG better than PCR for the green pass // Journal of Vaccines and Immunology. 2021. P. 33. DOI: 10.17352/jvi.000043.*

<sup>21</sup> Приказ Министерства здравоохранения РФ от 22.10.2021 № 1006н «Об утверждении формы медицинской документации “Сертификат о профилактических прививках против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) или медицинских противопоказаниях к вакцинации и (или) перенесенном заболевании, вызванном новой коронавирусной инфекцией (COVID-19)” и порядка ее ведения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru). 25.10.2022.

<sup>22</sup> Приказ Министерства здравоохранения РФ от 04.02.2022 № 58н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru). 08.02.2022.

над пандемией при помощи сложных технологических решений, к которым, оказывается, не готова значительная часть населения, и для ситуации принятия государственных решений в логике регулирования постиндустриального общества в условиях, когда многие сегменты общества до этой ступени еще не дотянулись. Задача по устранению цифрового неравенства, поставленная еще в 2014 г. и обозначенная как гарантированное оказание универсальных услуг связи на всей территории страны<sup>23</sup>, до сих пор не решена, а программа соответствующего проекта Министерства цифрового развития РФ (проект «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика») рассчитана до 2030 г.<sup>24</sup> Де-факто это означает, что вопрос доступности получения сертификата о вакцинации через систему «Госуслуги» жителями небольших населенных пунктов не решен в полной мере.

Отчасти острота данной проблемы смягчается закреплением полномочий по определению мер, необходимых для контроля над развитием эпидемического процесса, за субъектами РФ, а также компенсаторными механизмами в виде необязательности регистрации в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА) и возможности получения документации на бумажных носителях, которая может быть использована наряду с QR-кодами<sup>25</sup>. Тем не менее это не решает вопрос по существу, поскольку опробованная в период пандемии технология предсказуемо будет использоваться и для регулирования других видов общественных отношений.

Проблема цифрового неравенства также отражает и усиливает проблему поколенческого неравенства в РФ, где старшая группа населения оказывается в заведомо неблагоприятном положении независимо от места жительства<sup>26</sup>. Ввиду культурных, образовательных, чисто экономических дефицитов использование технически сложных решений становится для этих граждан затруднительным, а следовательно,

можно говорить о существенном дефекте регулирования, заключающемся в дискриминационных, по сути, действиях в отношении большей части населения, людей, которые могут выполнить необходимый объем действий по вакцинации, но из-за отсутствия возможности документировать их лишаются доступа ко участию в социальной жизни.

Представляется, что подобные проявления недопустимы с позиций конституционного равенства граждан страны. Правовое регулирование должно учитывать вероятность технической отсталости и необеспеченности части своих граждан и не игнорировать их потребности даже в случае статистической незначимости подобных случаев. Так, до сих пор нотариус обязан следовать особой процедуре работы с лицами, которые в силу обстоятельств не могут читать и писать, в том числе и в связи с их неграмотностью<sup>27</sup>. По той же логике личные дефициты знаний, навыков, оборудования у отдельных граждан должны быть компенсированы на различных уровнях организационной структуры, созданной для реагирования на эпидемическую опасность. Например, через предоставление сертификата о вакцинации в материальной форме в беззаявительном порядке непосредственно в пункте вакцинации. Подобные меры будут способствовать возвращению старшего поколения (и иных граждан) в общее социальное пространство в постпандемийный период.

### Наукоемкие технологии и проблема контроля

Важной причиной делегитимации стимулирования вакцинации за счет введения сертификатов и их цифрового аналога в виде QR-кода стала, во-первых, проблема определения контролирующей инстанции, которая достаточно долго дестабилизировала регулятивное поле вокруг сертификата вакцинации, во-вторых, проблема ее цифровой объективации в виде QR-кода.

<sup>23</sup> Федеральный закон от 03.02.2014 № 9-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru). 04.02.2014.

<sup>24</sup> В России начался второй этап устранения цифрового неравенства. 14.04.2021 // URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/40814/?ysclid=1uh86sstp> (дата обращения: 07.04.2022).

<sup>25</sup> Приказ Министерства здравоохранения РФ от 12.11.2021 № 1052н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru). 15.11.2021.

<sup>26</sup> Тарусина Н. Н. Несколько тезисов об ограничениях прав и свобод граждан в чрезвычайных обстоятельствах пандемии // *Lex russica*. 2021. Т. 74. № 8. С. 99–109. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.177.8.099-109.

<sup>27</sup> Правила нотариального делопроизводства (утв. приказом Министерства юстиции РФ от 16.04.2014 № 78) // *Российская газета*. 2014. 25 апр.



Введение данного института с высокой частотой применения (в заведениях общепита, общественном транспорте, зрелищных организациях и др.<sup>28</sup>) обнаруживает отсутствие легитимной инстанции, уполномоченной на проверку документа. В стандартной ситуации проверка документов является полномочием полиции<sup>29</sup>. Однако федеральное законодательство в принципе не закрепляет полномочие по проверке QR-кодов за какой-либо государственной структурой. Соответственно, должностные лица упомянутых организаций, как правило службы охраны, действуют за пределами своей стандартной компетенции, а их полномочия урегулированы не федеральным законом, а указами глав регионов, внутренними корпоративными актами и др. В то же время очевидна административно-правовая властная природа подобных полномочий, которые должны быть подкреплены государственным принуждением.

Этот факт стал для значительной части общества свидетельством неоправданного расширения поля деятельности силовых структур, причем как государственных, так и частных. Среди очевидных последствий этой ситуации — резкое обострение конфликтности данного сегмента общественных отношений. На одной стороне взаимодействия оказались радикализованные защитники ограничения полномочий проверяющих, которые устраивали очевидные провокации, вынуждая сотрудников торговых центров к противоправным реакциям, с другой стороны, наблюдались и случаи выхода за пределы своей компетенции служб, уполномоченных на проверку сертификатов.

### **Общественный резонанс на внедрение технологически емких решений**

В совокупности подобные процессы снижали легитимность как технологических решений в узком смысле этого слова, так и регулирование посредством технологий в целом. Значимая и политически активная часть общества усматри-

вала в действиях государственных инстанций попытку решать регулированием задачи, выходящие за смысловое поле пандемии, в том числе задачи принуждения массы граждан к вакцинации, изоляции и выключения части населения из социальной жизни, лишения доступа к получению иных гарантированных благ, повышения властного статуса силовых структур и др.

Свидетельствами тому стали рост петиционной активности граждан, а также подача коллективных исков в судебные инстанции, волна которых прошла по всем регионам страны<sup>30</sup>. Граждане заявляют о дискриминационном характере мер, связанных с сертификацией вакцинации в целом, а также (отдельно) с цифровизацией данной процедуры, об избыточности подобного регулирования, негативных последствиях для экономики как на ее макроуровне, так и на уровне домохозяйств.

При этом следует особо отметить, что данный запрос общества не разрешается в рамках собственно правового процесса, связанного с принятием судебных решений. С формальной точки зрения основания для исков иллюзорны и недостаточны для принятия решений в рамках судебной процедуры. Однако это отнюдь не значит, что проблема не будет артикулироваться в политическом поле и использоваться политическими субъектами в собственных интересах для политической мобилизации населения. Таким образом, поиск необходимых правовых регуляторов остается актуальным.

### **Проблема разграничения полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ**

Ограничение доступа граждан в отдельные организации посредством использования QR-кодов осуществлено в рамках ограничительных мер по противодействию распространению коронавируса, вводимых субъектами РФ. По мнению Конституционного Суда РФ, осуществление подобных полномочий субъектами РФ правомерно<sup>31</sup> исходя из анализа положений Федерального

<sup>28</sup> Указ Мэра Москвы от 22.06.2021 № 35-УМ «О внесении изменений в Указ Мэра Москвы от 08.06.2020 № 68-УМ» (п. 23) // URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/46665220/> (дата обращения: 06.04.2022).

<sup>29</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 2011. 8 февр.

<sup>30</sup> Шмидт А. Указ. соч.

<sup>31</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области “О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной систе-

закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>32</sup>, Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>33</sup>. Более того, Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»<sup>34</sup> возлагает на высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) обязанность исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения коронавирусной инфекции в субъекте Российской Федерации обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных мер и иных мероприятий, в том числе установить особый порядок передвижения на существующей территории лиц и транспортных средств.

Вместе с тем регулирование порядка выдачи медицинской документации, необходимой для получения QR-кодов, осуществляется на уровне Российской Федерации приказами Министерства здравоохранения РФ. Ввиду неполноты правового регулирования обозначенного вопроса на федеральном уровне отдельные субъекты расширяли случаи предоставления QR-кодов гражданам. Так, Министерством здравоохранения Республики Татарстан с 18 ноября 2021 г. была предусмотрена возможность получения справки о наличии противопоказаний к вакцинации, содержащей QR-код, при считывании которого открывается электронный ресурс Министерства, на котором указан срок действия кода. Модуль формирования QR-кода разработан Минздравом Татарстана в рамках программного обеспечения «ГИС ЭЗ РТ», которое доступно во всех государственных меди-

цинских организациях республики. На федеральном уровне подобная возможность была закреплена с 1 февраля 2022 г.

12 ноября 2021 г. в Государственную Думу был внесен так называемый пакет законов о QR-кодах (проект федерального закона № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”» и федерального закона № 17358-8 «О внесении изменений в ст. 107 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон “Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации”»), в котором непосредственно закрепляются полномочия субъектов РФ в анализируемой сфере. Обращает на себя внимание п. 4 ст. 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», согласно которому органы исполнительной власти субъектов РФ при получении предложений от главных государственных санитарных врачей принимают необходимые меры, а в случае несогласия с такими предложениями сообщают об этом главному санитарному врачу РФ, который вправе принять соответствующие меры реагирования. Подобная мера федерального воздействия не закреплена ни в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ни в Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>35</sup>.

## Заключение

Использование QR-кодов в рамках ограничительных мер в период противодействия распространению коронавирусной инфекции осуждается во многом по этическим причинам. Однако само по себе внедрение данной технологии не является иррациональным. Исследования

мы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области” в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области” // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru). 29.12.2021.

<sup>32</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>33</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>34</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>35</sup> СПС «КонсультантПлюс».

показывают, что введение системы ковид-сертификатов оказало положительное воздействие на экономику и здравоохранение европейских государств (например, Италии, Германии, Франции), но результативность ее применения зависит от разнообразных факторов: достоверности данных об эффективности вакцин и тестов, доверия населения решениям властей, вовлеченности маргинализированных групп, изначальных условий экономической системы и системы здравоохранения<sup>36</sup>.

Находящийся на рассмотрении в Государственной Думе пакет законов о QR-кодах не решает в полной мере обозначенных нами проблем правового регулирования их использования в системе ограничительных мер в целях противодействия распространению коронавирусной инфекции. Вместе с тем в РФ на случай будущих пандемий должны на законо-

дательном уровне получить регламентацию с учетом проанализированных нами проблем неравенства, доверия власти со стороны граждан, разграничения полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ следующие вопросы: необходимо четко закрепить случаи, когда субъекты РФ вправе вводить ограничительные меры с использованием QR-кодов; очертить круг субъектов, которым выдаются QR-коды; составить перечень организаций, доступ в которые предоставляется на основании QR-кодов; разработать альтернативные способы доступа в данные организации, если получение QR-кода невозможно по этическим соображениям или затруднено в силу иных причин; создать систему контроля за использованием QR-кодов; определить порядок использования QR-кодов в отношении отдельных категорий лиц.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дьякова Е. Г., Трахтенберг А. Д. Экспертное знание в условиях эпистемологического недоверия: 5G, COVID-19 и контрнаучный дискурс // Кризисы нашего времени как вызов обществу, культуре. — Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2021. — С. 103–109.
2. Комлева Н. А. Геополитические последствия пандемии COVID-19 // Вестник Московского государственного областного университета. — 2020. — № 2. — С. 51–56.
3. Мягков М. Г., Кубрак Т. А., Латынов В. В., Мундриевская Ю. О. Пандемия COVID-19 и конспирологические убеждения: психологические предпосылки, последствия, возможности коррекции // Вестник Томского государственного университета. — 2021. — № 467. — С. 156–163. — DOI: 10.17223/15617793/467/19.
4. Панкевич Н. В., Руденко В. В. Самоизоляция как правовой режим: опыт России // Правопорядок: история, теория, практика. — 2021. — № 2. — С. 16–23.
5. Тарусина Н. Н. Несколько тезисов об ограничениях прав и свобод граждан в чрезвычайных обстоятельствах пандемии // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 8. — С. 99–109. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.177.8.099-109.
6. Acemoglu D., Robinson J. A. Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity and Poverty. — New York: Crown Publishing Group, 2012. — 529 p.
7. Damsa C., Damsa T. COVID-19 IGG better than PCR for the green pass // Journal of Vaccines and Immunology. — 2021. — P. 33. — DOI: 10.17352/jvi.000043.
8. Boguslavsky D. V., Sharova N. P., Sharov K. S. Public Policy Measures to Increase Anti-SARS-CoV-2 Vaccination Rate in Russia // Int. J. Environ. Res. Public Health. — 2022. — 19(6). — 3387. — DOI: 10.3390/ijerph19063387.
9. The Effect of COVID Certificates on Vaccine Uptake, Health outcomes, and the Economy / M. Oliu-Barton, B. Pradel, N. Woloszko [et al.]. — 2022. — (Preprint). — DOI: 10.21203/rs.3.rs-1242919/v2.
10. Yang Z., Luo X.; Jia H. Is It All a Conspiracy? Conspiracy Theories and People's Attitude to COVID-19 Vaccination // Vaccines. — 2021. — 9(10). — 1051. — DOI: 10.3390/vaccines9101051.

Материал поступил в редакцию 23 апреля 2022 г.

<sup>36</sup> The effect of COVID certificates on vaccine uptake, health outcomes, and the economy / M. Oliu-Barton, B. Pradel, N. Woloszko [et al.]. 2022 (Preprint). DOI: 10.21203/rs.3.rs-1242919/v2.

## REFERENCES

1. Dyakova EG, Trakhtenberg AD. Ekspertnoe znanie v usloviyakh epistemologicheskogo nedoveriya: 5G, COVID-19 i kontrnauchnyy diskurs [Expert knowledge in conditions of epistemological distrust: 5G, COVID-19 and counterscientific discourse]. In: Krizisy nashego vremeni kak vyzov obshchestvu, kulture [Crises of our time as a challenge to society, culture]. Ekaterinburg: Gumanitarnyy Universitet Publ.; 2021. Pp. 103–109. (In Russ.).
2. Komleva NA. Geopoliticheskie posledstviya pandemii COVID-19 [Geopolitical consequences of the COVID-19 pandemic]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta [Bulletin of the Moscow State Region University]*. 2020;2:51-56. (In Russ.).
3. Myagkov MG, Kubrak TA, Latynov VV, Mundrievskaya YuO. Pandemiya COVID-19 i konspirologicheskie ubezhdeniya: psikhologicheskie predposylki, posledstviya, vozmozhnosti korrektsii [COVID-19 pandemic and conspiracy beliefs: psychological prerequisites, consequences, correction possibilities]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta [Tomsk State University Journal]*. 2021;467:156-163. DOI: 10.17223/15617793/467/19. (In Russ.).
4. Pankevich NV, Rudenko VV. Samoizolyatsiya kak pravovoy rezhim: opyt Rossii [Self-isolation as a legal regime: The Russian experience]. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika [Legal Order: History, Theory, Practice]*. 2021;2:16-23. (In Russ.).
5. Tarusina NN. Neskolko tezisev ob ogranicheniyakh prav i svobod grazhdan v chrezvychaynykh obstoyatelstvakh pandemii [Several arguments on restrictions on the rights and freedoms of citizens in pandemic emergencies]. *Lex russica*. 2021;74(8):99-109. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.177.8.099-109. (In Russ.).
6. Acemoglu D, Robinson JA. Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity and Poverty. New York: Crown Publishing Group, 2012. 529 p.
7. Damsa C, Damsa T. COVID-19 IGG better than PCR for the green pass. *Journal of Vaccines and Immunology*. 2021;33. DOI: 10.17352/jvi.000043.
8. Boguslavsky DV, Sharova NP, Sharov KS. Public Policy Measures to Increase Anti-SARS-CoV-2 Vaccination Rate in Russia. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2022;19(6):3387. DOI: 10.3390/ijerph19063387.
9. Oliu-Barton M, Pradel B, Woloszko N, Guetta-Jeanrenaud L, Aghion P, Artus P, Fontanet A, Martin P, Wolff G. The Effect of COVID Certificates on Vaccine Uptake, Health outcomes, and the Economy [Preprint]. 2022. DOI: 10.21203/rs.3.rs-1242919/v2.
10. Yang Z, Luo X, Jia H. Is It All a Conspiracy? Conspiracy Theories and People's Attitude to COVID-19 Vaccination. *Vaccines*. 2021;9(10):1051. DOI: 10.3390/vaccines9101051.