

Фёдорова Марина Юрьевна,
*доктор юрид. наук, профессор, советник Конституционного Суда
Российской Федерации, г. Санкт-Петербург*
fmulawkc@mail.ru

ИНФОРМАЦИОННОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-19: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

УДК 342.723

Аннотация. Статья посвящена обоснованию правовых требований, которые должны соблюдаться в процессе информационного сопровождения мер по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции. Для достижения названной цели автор применяет метод анализа и синтеза, а также системный и догматический методы. Результатом проведенного исследования является характеристика информационного сопровождения мер, направленных на предупреждение распространения новой коронавирусной инфекции. В статье выявлены особенности информационного сопровождения в данной сфере и определена структура необходимой для этого информации. Процесс получения и анализа отдельных видов такой информации неизбежно растянут во времени, а эпидемическая ситуация требует принятия оперативных мер. Возможные противоречия между принципами достоверности такой информации и своевременности ее предоставления для принятия соответствующих мер могут предупреждаться посредством установления максимально возможной защиты от риска распространения эпидемии. На примере официального интернет-ресурса для информирования населения по вопросам коронавируса показана роль информационных технологий в обеспечении своевременности информационного сопровождения анализируемых мер. Обозначена проблема появления на фоне избыточной информации о новой коронавирусной инфекции недостоверных сведений и продемонстрированы способы ее решения (административная и уголовная ответственность за распространение заведомо ложных сведений, а также адресованные профессиональному сообществу рекомендации Всемирной организации здравоохранения и Министерства здравоохранения России относительно порядка предоставления такой информации). Автор приходит к выводу о необходимости формирования правового механизма экстренного реагирования на ситуации стремительного распространения новых инфекционных заболеваний.

Ключевые слова: новая коронавирусная инфекция, информационное сопровождение, ВОЗ, правоограничения, ответственность, информационные технологии, профессиональное сообщество.

Marina Y. Fedorova,
*Doctor of Legal Sciences, Professor Counsellor of the Constitutional Court
of Russian Federation, Constitutional Court of Russian Federation,
Saint-Petersburg*
fmulawkc@mail.ru

INFORMATIONAL SUPPORT IN THE SPHERE OF PREVENTION OF COVID-19 SPREAD: INTERNATIONAL AND NATIONAL LEGAL ASPECTS

Abstract. The article covers the justification of legal requirements placed on the informational support of measures provided to prevent the spread of the novel coronavirus infection. To fulfill the named objective, the author applies the methods of analysis and synthesis, as well as the systematic and dogmatic methods. The finding of the research is the characteristic of the informational support of measures designed to prevent the

spread of COVID-19 infection. The article identifies the specificities of the informational support in this sphere and the structure of the necessary information. The process of receiving and analyzing the particular types of information unavoidably transitions gradually over the time, while the pandemic requires prompt intervention. The possible controversies between the principle of the authenticity of such information and the promptness of its provision might be prevented by establishing the most effective means of protection against the risk of the pandemic spread. As exemplified by the official internet resource used to inform the public of the coronavirus spread, the author demonstrates the role of the informational technologies in providing timely informational support of the analyzed measures. The author indicates the above-referenced issue against the background of receiving excessive unreliable information on the novel coronavirus infection and offers the means of its resolution (administrative and criminal liability for misrepresentation in regards to COVID-19 as well as the novel coronavirus infection-related recommendations of the World Health Organization and Ministry of Health of Russian Federation addressed to the professional community). The author concludes that it is necessary to establish a legal mechanism of intervention in the drastic spread of new infectious diseases.

Keywords: novel coronavirus infection, informational support, World Health Organization, limitation of rights, liability, informational technologies, professional community.

На рубеже 2019-2020 гг. экстраординарным вызовом для человечества стала пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Для предупреждения ее распространения государствам потребовалась экстренная мобилизация финансовых, кадровых, организационных ресурсов. Осуществление предусмотренных Международными медико-санитарными правилами 2005 г., а также национальным санитарным законодательством противоэпидемических мер сопряжено с реализацией разного рода правоограничений. Такие меры могут осуществляться, лишь будучи облечены в правовую форму, что предполагает установление адекватного правового регулирования. С хронологической точки зрения такое регулирование должно быть своевременным. Это означает, что оно должно быть установлено в оперативном порядке и может носить временный характер. С содержательной точки зрения оно должно отвечать требованию обоснованности, разумности и достаточности вводимых ограничений.

Все это ставит перед юридической наукой новые задачи, связанные с теоретическим обоснованием правового регулирования в сфере предупреждения распространения новых инфекционных заболеваний, которые, как утверждают вирусологи, будут с разной периодичностью появляться в современном мире и приводить к эпидемиям в отдельных государствах или регионах либо к пандемиям, как это имеет место в случае с новой коронавирусной инфекцией [5, с. 5-26]. Эти задачи настолько масштабны, что рассчитаны на перспективу, однако необходимость оперативного решения текущих вопросов выступает катализатором подобного научного поиска уже сегодня, о чем свидетельствуют многочисленные научные публикации [1, с. 9-19; 6, с. 151-159].

Одна из важнейших задач в этом ряду — обеспечение юридически выверенного информационного сопровождения подобных экстраординарных ситуаций и мер по их предупреждению, локализации и устранению. Несмотря на активное использование в научных исследованиях термина «информационное сопровождение», единство относительно содержания данного понятия пока не достигнуто. Между тем большинство специалистов сходятся во мнении о том, что информационное сопровождение — это относительно новая форма информационной деятельности; процесс поиска, сбора, обработки, хранения, предоставления, распространения информации, необходимой для достижения определенных целей [3, с. 19].

Целевая направленность информационного сопровождения определяется через указание на тот вид деятельности или на того субъекта, правовая поддержка которых обеспечивается путем такого сопровождения. Например, Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 03.11.2015 № Пр-2283) предусматривает информационное сопровождение деятельности по поддержке и продвижению русского языка за рубежом; Правила обязательного медицинского страхования (утверждены приказом Минздрава России от 28.02.2019 № 108н) содержат раздел XV, специально регламентирующий порядок информационного сопровождения застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи.

Целевая направленность информационного сопровождения обуславливает его особенности — хронологические, структурные, содержательные, процедурные и т.д. Применительно к мерам по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции названные особенности информационного сопровождения можно прокомментировать следующим образом. С хронологической точки зрения, информационное сопровождение должно быть синхронизировано с процессом выработки,

принятия и реализации соответствующих мер, а по ряду позиций — опережать его. В противном случае, эти меры не могут быть эффективны.

Поскольку речь идет о новом вирусе, вызвавшем пандемию, структура информации, необходимой для сопровождения предупредительных и ограничительных мер, охватывает, по крайней мере, следующие группы сведений: 1) научные сведения о вирусе, способах передачи инфекции, вызванных ею симптомах, методах лечения и реабилитации и т.д.; 2) статистические сведения о динамике количества зараженных, излечившихся, умерших т.п.; 3) сведения об организации медицинской помощи больным новой инфекцией; 4) правовая информация об установленных ограничениях и мерах поддержки.

Процедура информационного сопровождения предполагает установление такого порядка предоставления информации заинтересованным лицам, который гарантировал бы своевременное доведение до них актуальных и достоверных сведений. Тем самым обеспечивается реализация права на информацию, гарантированного международными актами (в частности, статьей 19 Всеобщей декларации прав человека и статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах) и Конституцией Российской Федерации (часть 2 статьи 24 и часть 4 статьи 29). Право на информацию, касающуюся состояния здоровья и влияющих на него факторов, предусмотрено также специальным законодательством (пункт 5 части 5 статьи 19, статьи 20, 22 и 23 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», статья 8 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и т.д.).

Базовые, универсальные требования к информации зафиксированы в Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», который в числе принципов правового регулирования, возникающих в данной сфере общественных отношений, называет достоверность информации и своевременность ее предоставления (пункт 6 статьи 3).

В ситуации распространения новой коронавирусной инфекции принципы достоверности информации и своевременности ее предоставления могут вступать в противоречие друг с другом. Это обусловлено тем, что сведения о вирусе и вызываемом им заболевании, необходимые для формирования системы мер по предупреждению распространения инфекции, накапливаются и анализируются профессиональным сообществом постепенно, в течение определенного периода времени. В частности, до сегодняшнего дня не до конца ясны многие характеристики инфекции, включая такие значимые для установления соответствующих мер, как продолжительность инкубационного периода, возможность повторного заражения, особенности передачи инфекции при ее бессимптомном течении, эффективность традиционных защитных мер (масочно-перчаточного режима и так называемого социального дистанцирования) и т.п.

Однако, несмотря на отсутствие полной и проверенной информации по перечисленным вопросам, государства вынуждены принимать оперативные меры для сдерживания эпидемии. Поскольку такие меры могут носить характер правоограничений, их установление должно быть обоснованным, причем как с фактической, так и с юридической точки зрения. Следовательно, необходимо сформулировать юридические требования к установлению таких ограничений на этапе, когда отсутствует необходимая и точная информация.

Очевидно, что, прежде всего, следует руководствоваться международно-правовыми и конституционными требованиями к установлению правоограничений в экстраординарных ситуациях. Фактические основания для установления правоограничений, направленных на предупреждение распространения инфекционных заболеваний, определяются особенностями способов передачи инфекции (воздушно-капельный, контактный и т.п.). В силу части 3 статьи 55 Конституции РФ формальным основанием таких правоограничений выступает федеральный закон, а содержательно они могут быть обусловлены необходимостью защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц.

Как показывает опыт разных государств, для установления правоограничений в связи с распространением инфекционных заболеваний могут использоваться разные правовые механизмы, например, объявление чрезвычайного положения. В Российской Федерации распространение заболевания, представляющего опасность для окружающих, было отнесено к чрезвычайным ситуациям, при угрозе возникновения которых объявляется режим повышенной готовности (статья 1, подпункт «б» пункта 6 статьи 4.1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в редакции Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ), а новая коронавирусная инфекция была включена в перечень таких заболеваний, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2020 № 715 (в редакции от 31.01.2020 № 66). Тем самым, спектр возможных правовых последствий выявления у граждан

такого заболевания вышел за пределы организации оказания им медицинской помощи и проведения обычных для таких случаев санитарно-противоэпидемических мероприятий (карантина, дезинфекции помещений и т.п.), предусмотренных санитарным законодательством.

Проблемы определения правовой характеристики эпидемиологической ситуации, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции, еще предстоит осмыслить и проанализировать, но некоторые выводы можно сделать уже сейчас. Один из них касается особенностей установления ограничительных мер в условиях дефицита достоверной информации и необходимости оперативного реагирования на развитие эпидемии. Поскольку оценка и прогнозирование возникающих в таких ситуациях рисков затруднены, следует выстраивать максимально возможную систему защиты от этих рисков, соблюдая при этом требования баланса интересов разных субъектов и опираясь на сформулированный в теории управления «закон наименьших», согласно которому прочность цепи определяется наиболее слабым из ее звеньев. Динамическое равновесие всех видов систем (включая социальные) определяется «крепостью» самого слабого звена¹. С этих позиций вполне обоснованными представляются утверждения о необходимости усиленной защиты от риска инфицирования уязвимых в силу преклонного возраста или наличия хронических заболеваний категорий населения.

Что касается своевременности информационного сопровождения мер по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции, то она может обеспечиваться благодаря широкому использованию информационных технологий. Такой подход декларируется и в специальном законодательстве. Так, в соответствии со статьей 2 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» одним из способов обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения является формирование и ведение открытых и общедоступных федеральных информационных ресурсов, направленных на своевременное информирование о возникновении инфекционных заболеваний и проводимых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях.

В частности, в Российской Федерации для информирования населения по вопросам коронавируса (COVID-19) был создан официальный интернет-ресурс Стопкоронавирус.рф. Помимо информации об инфекции, способах ее передачи и профилактики, а также представленной в динамике статистической информации об эпидемиологической обстановке в стране и в мире здесь размещаются сведения, необходимые гражданам для решения целого ряда насущных вопросов в условиях самоизоляции и действия ограничительных мер. К примеру, имеются разделы «500 сервисов для комфортной жизни в условиях самоизоляции», «Бережем себя», «Учимся работать на дому» и т.п.

Информация о COVID-19 распространяется не только по официальным каналам, но и иными способами, в том числе через социальные сети. Поскольку такая информация очень востребована, она широко предлагается самыми разными субъектами, как представляющими профессиональное сообщество врачей, ученых, организаторов здравоохранения, так и не имеющих официального статуса. Благодаря цифровым технологиям распространение подобной информации приобрело такие темпы и масштабы, что заставило говорить о своеобразной инфодемии. К сожалению, далеко не всегда данная информация является достоверной, что дезориентирует население и снижает эффективность предупредительных мер.

Государство вынуждено было реагировать на эти процессы установлением юридической ответственности за информационные правонарушения в сфере предупреждения распространения инфекционных заболеваний. В частности, Федеральным законом от 01.04.2020 № 99-ФЗ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был дополнен нормами, устанавливающими административную ответственность за распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях под видом достоверных сообщений заведомо недостоверной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты от указанных обстоятельств; за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения, включая невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности.

Федеральным законом от 01.04.2020 № 100-ФЗ была установлена уголовная ответственность за публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, а также за публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия. Тем же законом были усилены санкции за нарушение санитарно-эпидемиологических правил.

¹ См.: Симагина О.В., Матюшин В.М. Теория управления: учеб. пособие. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. С. 63-64.

При этом даже информация, исходящая от официальных структур и профессионального общества на международном и национальном уровнях, не всегда бывает безупречна с точки зрения достоверности. В таких случаях вновь срабатывает противоречие между принципами достоверности информации и оперативности ее предоставления. От подобных упущений оказалась не застрахована даже Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), которая на определенном этапе была вынуждена признать допущенные ею ошибки в выработке рекомендаций по введению ограничений в связи с распространением инфекции. Речь, в частности, шла об изменении оценки профессиональным сообществом возможности передачи вируса от лиц, бессимптомно переносящих заболевание, и об учете данной информации правительствами разных стран [2].

Несмотря на критику в адрес ВОЗ в период пандемии, эта организация предприняла много усилий для выработки рекомендаций по борьбе с инфекцией. В их числе были и рекомендации, в течение 2020 г. разработанные и утвержденные ВОЗ совместно с другими международными структурами (Международным чрезвычайным фондом помощи детям, Международной Федерацией Красного креста и др.). В качестве примеров можно назвать руководства по предотвращению социальной стигматизации; по разработке плана действий по информированию о рисках и вовлеченности населения. ВОЗ ориентирует средства массовой информации и иных заинтересованных субъектов говорить о риске COVID-19, основываясь на научных данных и последних официальных медицинских советах, приводит конкретные желательные формулировки и негативные примеры.

Увеличение случаев распространения отдельными представителями профессионального медицинского сообщества не до конца проверенных и точных сведений о COVID-19 поставило Министерство здравоохранения России перед необходимостью обращения к подведомственным организациям с письмом, содержащим требование о предварительном согласовании публичных комментариев по коронавирусу с его пресс-службой. Прежде всего, данное требование адресовано внештатным специалистам органов управления здравоохранением на региональном и муниципальном уровнях [4]. Это актуализирует трудовые аспекты проблемы ответственного участия профессионального сообщества в информационном сопровождении в сфере предупреждения распространения COVID-19.

Доверие, сознательность и солидарность должны стать прочной основой для реализации соответствующих мер, которые, в свою очередь, подлежат адекватному правовому опосредованию.

Резюмируя изложенное, можно констатировать необходимость формирования на международном и национальном уровнях правовых механизмов экстренного реагирования на ситуации стремительного распространения новых инфекционных заболеваний. Приобретаемый сегодня опыт, будучи критически проанализирован, может способствовать повышению степени готовности человечества к подобным вызовам в будущем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Винокуров В.А. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и новая коронавирусная инфекция: проблемы правового регулирования // Медицинское право. 2020. № 4.
2. ВОЗ признает свои ошибки в борьбе с коронавирусом [Электронный ресурс]. URL: https://zen.yandex.ru/media/burckina_faso/voz-priznaet-svoi-oshibki-v-borbe-s-koronavirysom-5f3b8a936e27125d38dc8cdf (Дата обращения: 19.08.2020).
3. Лаврик О.Л., Шевченко Л.Б. Информационное сопровождение как новый этап в развитии информационной деятельности // Научно-техническая информация. Сер. 1: Организация и методика информационной работы. 2006. № 9.
4. Минздрав объяснил приказ о высказываниях сотрудников по коронавирусу [Электронный ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/society/28/10/2020/5f999eb19a7947f5886502df?utm_source=uxnews&utm_medium=desktop (Дата обращения: 29.10.2020).
5. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса // Журнал российского права. 2020. № 7. DOI: 10.12737/jrl.2020.077.
6. Черных Н.В. Трудовое законодательство России vs коронавирус: кто победит? // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 5. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.114.5.151-159.