

Сахно Александр Иванович,
канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой административного
и финансового права Института государства и права
Тюменского государственного университета
sssomsk@mail.ru

Сиволопов Михаил Павлович,
магистрант 2-го курса направления «Правовая организация
деятельности органов публичной власти» Института государства
и права Тюменского государственного университета
mister.sivolapov@mail.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕЖИМОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ПЕРИОД УГРОЗЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФЕКЦИОННЫХ, МАССОВЫХ НЕИНФЕКЦИОННЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 349.6

Аннотация. В статье исследуются актуальные вопросы совершенствования действующего законодательства в период угрозы распространения инфекционных, массовых неинфекционных заболеваний, особенности механизма административно-правового регулирования отношений в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Рассматриваются и анализируются проблемные вопросы правоприменительной практики в условиях ограничительных мероприятий. Авторами предлагаются варианты решения проблем правового регулирования санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации путем нормативной регламентации введения специальных правовых режимов.

Ключевые слова: правовые режимы, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, инфекционные, массовые неинфекционные заболевания, санитарные правила.

Alexander I. Sakhno,
*Associate Professor, Candidate of Legal Sciences, Head of Administrative
and Financial Law Department University of Tyumen*
sssomsk@mail.ru

Mikhail P. Sivolapov,
Master's student in Law University of Tyumen
mister.sivolapov@mail.ru

TOPICAL ISSUES OF LEGAL REGULATION OF REGIMES ACTIVITIES OF STATE AUTHORITIES DURING THE PERIOD OF THE THREAT OF THE DISTRIBUTION OF INFECTIOUS, MASS NON-COMMUNICABLE DISEASES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article examines topical issues of improving the current legislation in the period of the threat of the spread of infectious, mass non-infectious diseases, the features of the mechanism of administrative and legal regulation of relations in the field of sanitary and epidemiological well-being of the population. Problematic issues of law enforcement practice in the context of restrictive measures are considered and analyzed. The authors offer options for solving the problems of legal regulation of the sanitary and epidemiological well-being of the population in the Russian Federation by means of normative regulation of the introduction of special legal regimes.

Keywords: legal regimes, sanitary and epidemiological welfare of the population, infectious, mass non-infectious diseases, sanitary rules.

История развития человеческой цивилизации знает немало примеров внезапного нарушения нормальной жизнедеятельности общества и государства в результате возникновения опасных природных явлений и социальных конфликтов, влекущих возникновение стихийных бедствий, катастроф, военных столкновений и других экстраординарных явлений, сопровождающихся нарушением установленного порядка деятельности институтов общества и государства, разрушением систем жизнеобеспечения и гибелью людей. В теории и на практике такие события классифицируют как чрезвычайные ситуации (ЧС), возникающие на определенных территориях. Современные исследователи классифицируют такие ситуации по причинам возникновения и иным критериям, разделяя их на ЧС природного, техногенного и социального характера.

К числу таких опасных природных явлений специалисты относят возникновение и распространение опасных инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, представляющих угрозу здоровью и жизни населения. В этих условиях государство обязано принимать необходимые правовые, организационные, медицинские и иные меры защиты граждан.

Обеспечение конституционных прав граждан в области охраны здоровья при возникновении ЧС является основной задачей обеспечения национальной безопасности в сфере социально-экономических отношений, приоритетным направлением деятельности всей системы органов государственной власти [1, с. 7]. Успешное решение этой задачи определяется рядом факторов, среди которых важная роль принадлежит механизму правового регулирования отношений по охране здоровья и обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Проведенные исследования позволили выявить многочисленные недостатки механизма регулирования отношений, складывающихся в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Так, например, ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ», ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ФЗ «О предупреждении распространения в РФ заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в РФ», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты, не в полной мере охватывают весь спектр разнообразных медицинских и медико-санитарных правоотношений, допускают дублирование в одних случаях и не восполняют правовые пробелы в других, что свидетельствует о необходимости их дальнейшего совершенствования и систематизации.

Указом Президента РФ от 6 июня 2019 № 254, утвердившим Стратегию развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 г., перед национальной системой здравоохранения поставлены задачи по совершенствованию механизма оказания медицинской помощи и обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности населения, что представляется особенно актуальным в период развития пандемии коронавируса COVID-19. Все это вызывает необходимость критического анализа сложившейся практики организации работы органов здравоохранения и санитарного надзора на всех уровнях государственного управления, серьезного исследования тенденций складывающейся эпидемиологической обстановки в стране и в регионах. В этих условиях оказались востребованными исследования по совершенствованию законодательства о здравоохранении и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [2, с. 7].

Рассматривая механизм обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в период чрезвычайной ситуации — пандемии новой коронавирусной инфекции, необходимо отметить, что государство предпринимает множество подзаконных (порой временных) нормативных правовых актов [4, с. 7]. Это демонстрирует отсутствие должной готовности государства перед современными угрозами и вызовами. Данный правовой диссонанс присутствует и в основных источниках санитарного права. Так, ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в ст.ст. 1, 29, 31 не разграничивает понятия «карантин» и «ограничительные мероприятия», не дает алгоритма деятельности

учреждений, служб, и организаций по предупреждению распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний.

В этих условиях на органы МВД, МЧС, Росгвардию и иные службы возлагают несвойственные для них функции по организации деятельности, составлению протоколов об административных правонарушениях в период пандемии COVID-19, на основании Распоряжения Правительства РФ от 12.04.2020 № 975-р «О перечне должностных лиц органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включая должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Уникальной для правовой системы Российской Федерации, в обход норм ст.ст. 1.3, 22.3 КоАП РФ, является ситуация, при которой Правительство РФ вносит изменение распоряжением (ненормативным актом) в Федеральный закон (КоАП РФ). Думается, что такая организация нормотворческой деятельности вызвана непониманием деятельности государства в период чрезвычайной ситуации.

Современное законодательство не в полной мере определяет и регулирует общественные отношения в период чрезвычайной (экстремальной) ситуации, при которой необходимо принятие специфических управленческих решений, отличных от принимаемых в обычных условиях. ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» единственным средством в борьбе с эпидемией определяет введение (отмену) ограничительных мероприятий (карантина), при этом в законе не отражена роль профилактики инфекционных, массовых неинфекционных заболеваний, не регламентирован порядок проведения эпидемиологических исследований, исследований и оценок в период действия данного решения. В подобной ситуации целесообразно включить в федеральное законодательство специальные административно-правовые режимы в период меняющейся социально-политической ситуации.

Специальный административно-правовой режим часто рассматривается как установленная в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения лиц, а также порядок реализации ими своих прав и обязанностей в чрезвычайных ситуациях обеспечения и поддержания необходимого уровня безопасности личности, общества и государства с помощью специально созданных для этой цели государственных структур. Исходя из приведенного выше определения специальных административно-правовых режимов, предлагаются следующие виды обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности:

— режим обычной (повседневной деятельности) — при нормальной санитарно-эпидемиологической, политической, социальной и экономической ситуации, т.е. отсутствии превышения уровня заболеваемости инфекционными, массовыми неинфекционными заболеваниями;

— режим повышенной готовности — подготовки к появлению и распространению инфекционных, массовых неинфекционных заболеваний — при ухудшении санитарно-эпидемиологической обстановки или при подготовке к «сезонным», ожидаемым (предполагаемым) заболеваниям;

— режим напряженной эпидемиологической ситуации вводится при увеличении количества заболевших одним и тем же или разными заболеваниями, связанными с контактно-бытовым, воздушно-капельным или иным путями передачи, когда возбудителями инфекции может быть неопределенный круг лиц;

— режим эпидемии (пандемии) объявляется при введении на территории муниципального образования, региона или всей страны (мира) комплекса ограничительных мероприятий, связанных с повсеместным распространением инфекционных, массовых неинфекционных заболеваний.

При введении двух последних режимов — напряженной эпидемиологической ситуации и эпидемии (пандемии) — целесообразно формировать систему общей мобилизационной готовности сил и средств органов здравоохранения под руководством Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Главного государственного санитарного врача), при поддержке органов публичной власти, а также с привлечением сил и средств правоохранительных органов, участвующих в обеспечении ограничительных мероприятий.

Опыт противодействия угрозам распространения инфекционных, массовых неинфекционных заболеваний показывает, что до сих пор не созданы правовые средства и механизм административно-правового регулирования деятельности органов публичной власти в период ухудшения санитарно-эпидемиологической обстановки [4, с. 7]. Для предупреждения распространения опасных инфекци-

онных заболеваний и оперативного реагирования на изменяющуюся санитарно-эпидемиологическую обстановку представляется целесообразным разработать и внедрить единую государственную систему повышения готовности органов публичной власти и организаций здравоохранения, основанную на системе специального планирования и введения специальных административно-правовых режимов обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия регионов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сахно А.И., Сиволапов М.П. Санитарно-эпидемиологическая безопасность как приоритетное направление защиты государством конституционных прав граждан Российской Федерации // Проблемы защиты прав человека в Российской Федерации и Республике Казахстан: материалы Междунар. круглого стола с онлайн-участием / отв. ред. О.Ю. Винниченко. Тюмень, 2020. С. 95-99.
2. Сиволапов М.П. Совершенствование системы нормативных источников обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия в современной России // Анализ риска здоровью — 2020 совместно с международной встречей по окружающей среде и здоровью RISE-2020 и круглым столом по безопасности питания: материалы X Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием: в 2 т. / под ред. А.Ю. Поповой, Н.В. Зайцевой. Тюмень, 2020. 75 с.
3. Постановление Правительства РФ от 08.04.2020 № 460 «Об утверждении Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными»; Постановление Правительства РФ от 01.04.2020 № 402 «Об утверждении Временных правил оформления листков нетрудоспособности, назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности в случае карантина застрахованным лицам в возрасте 65 лет и старше» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> и др.
4. Порохнявая Е.Л. Административный надзор в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения: новые подходы // Административное право и процесс. 2019. № 9. 71 с.