

Научная статья
УДК 342.9
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2023-2-145-150>

О правовой природе противоэпидемических мероприятий в условиях распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих

Васильева Ольга Михайловна

Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург, Россия, zholya_1996@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются основные нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы защиты граждан от заболеваний, представляющих опасность для населения. Дается авторское определение противоэпидемических мероприятий с административно-правовой точки зрения. Приводятся аргументы в пользу внесения изменений в Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции». Исследуются ограничительные мероприятия в период пандемии и реакция общества на их применение. Рассмотрены проблема понимания правоприменителем правовых категорий, регулирующих противоэпидемические мероприятия, и возможные пути ее решения.

Ключевые слова: противоэпидемические мероприятия, инфекционные заболевания, чрезвычайная ситуация, ограничительные мероприятия, карантин, санитарно-эпидемиологические требования

Для цитирования: Васильева О. М. О правовой природе противоэпидемических мероприятий в условиях распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2023. № 2 (62). С. 145—150. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2023-2-145-150>.

Original article

About the legal nature of anti-epidemic measures in the conditions of the spread of a disease that poses a danger to others

Olga M. Vasilyeva

Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation, zholya_1996@mail.ru

Abstract. The article discusses the main regulatory legal acts affecting the protection of citizens from diseases that pose a danger to the population. The author's definition of anti-epidemic measures from the administrative and legal point of view is given. Arguments in favor of amendments to federal law no. 3-FZ "On Police" are given. Restrictive measures during the pandemic and the reaction of society to their use are investigated. The problem of understanding by the law enforcement officer of the legal categories regulating anti-epidemic measures and possible ways of its solution is considered.

Keywords: anti-epidemic measures, infectious diseases, emergency situation, restrictive measures, quarantine, sanitary and epidemiological requirements

For citation: Vasileva O. M. On the legal nature of anti-epidemic measures in conditions of the spread of a disease that poses a danger to others. *Legal Science and practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2023, no. 2 (62), pp. 145—150. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2023-2-145-150>.

В период пандемии COVID-19 законодательство Российской Федерации претерпело серьезные изменения, оперативно вносились новые положения в ключевые нормативные правовые

акты, затрагивающие вопросы защиты граждан от заболевания, представляющего опасность для населения. Особое внимание уделялось противоэпидемическим мероприятиям в

© Васильева О. М., 2023

различных сферах государственного управления: медицине, охране общественного порядка и безопасности, информационных технологиях, на транспорте и т. д.

Вместе с тем следует отметить, что поспешность законодателя, который формулировал в экстренной ситуации понятийно-категориальный аппарат и его содержание в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, не в полном объеме отразил реальный комплекс и механизм административных противоэпидемических мероприятий в условиях распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих.

В этой связи заслуживает внимания мнение известных эпидемиологов, академиков Н. И. Брико и В. И. Покровского, которые определяют противоэпидемические мероприятия как «выполнение медицинских рекомендаций, которые базируются на текущем уровне развития науки и позволяют обеспечить предупреждение инфекционных заболеваний среди отдельных групп населения, снижение заболеваемости совокупного населения и ликвидацию отдельных инфекций» [1, с. 138, 139]. Как указывают авторы, противоэпидемические мероприятия реализуются после вспышки заболевания на территории страны, они проводятся с целью предупреждения распространения инфекционных заболеваний с последующей ликвидацией очагов заболевания.

Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее — ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения») не дает определения противоэпидемических мероприятий. Однако в абзаце 14 статьи 1 данного закона закреплено определение санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, под которыми понимаются организационные, административные, инженерно-технические, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и их ликвидацию. Данное определение является более узким по своему содержанию, чем противоэпидемические мероприятия в административно-правовом смысле.

Данная позиция обоснована тем, что, по нашему мнению, к противоэпидемическим

мероприятиям относятся еще и *ограничительные (карантинные) мероприятия* (курсив наш. — О. В.), которые обеспечиваются мерами административного принуждения. Понятие ограничительных мероприятий (карантина) раскрыто также в абзаце 15 статьи 1 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», в соответствии с которым «ограничительные мероприятия (карантин) — это административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных».

При этом следует иметь в виду, что в части 1 статьи 29 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» указано, что в состав проводимых «в целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных болезней» санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий входят мероприятия по введению *ограничительных мероприятий (карантина)* (курсив наш. — О. В.), «осуществлению санитарной охраны территории Российской Федерации... принятию мер в отношении больных инфекционными болезнями».

Таким образом, анализ содержания терминов «санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия» и «ограничительные мероприятия (карантин)» позволяют нам сформулировать авторское определение понятия «противоэпидемические мероприятия», под которым понимается *комплекс мер, направленных на предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний, их ликвидацию, а также предусматривающих, в отдельных случаях, особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных* (курсив наш. — О. В.).

Далее следует продолжить рассмотрение вопроса о правовой природе противоэпидемических мероприятий в условиях распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих. Для обоснования введения ограничительных мероприятий руководители субъектов Российской Федерации использовали установление в регионах режима повышенной готовности, что предусмотрено статьей 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 года

№ 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Например, в Санкт-Петербурге после объявления режима повышенной готовности постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 года № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» губернатор региона ввел ряд ограничительных мероприятий. Так, было запрещено проведение публичных мероприятий, запрещена деятельность предприятий общественного питания и развлекательных учреждений в ночное время. Посетителей всех учреждений и организаций обязали иметь при себе медицинские документы, подтверждающие вакцинацию или перенесенное заболевание коронавирусом, либо медицинские противопоказания от прививок и т. д.

Отметим, что ограничительные мероприятия, которые использовали органы государственной власти, вызвали противодействие части населения, например, возникло так называемое движение «антиваксеров». Исполнение этих мер было в большей мере принудительным под угрозой применения штрафных санкций, в меньшей степени использовались методы убеждения и разъяснения необходимости проводимых мероприятий. В обществе сформировалось мнение, что ограничительные мероприятия должны вводиться «с учетом основных конституционных принципов соразмерности, добросовестности, необходимости и достаточности» [2].

При несоблюдении этих принципов выполнение установленных требований часто носило формальный характер, они исполнялись только тогда, когда возникала угроза наказания за их невыполнение. У части гражданского общества, в том числе среди ученых, возникло сомнение в соответствии ограничительных мероприятий действующему законодательству и Конституции Российской Федерации.

Так, В. Ю. Гулакова и Н. С. Касторнов, не отрицая необходимость и своевременность мер по борьбе с коронавирусом, указывают, что «некоторые понятия, которые использованы в принимаемых решениях, не закреплены законодательно, в связи с чем возникает вопрос в их правовых основаниях. Авторы задают вопрос о том, что не вполне ясные параметры законодательных актов могут создать пространство для произвола» [3, с. 28]. Очевидно, что подобные сомнения необходимо аргументированно и скрупулезно устранять.

Известны случаи, когда в Европе мирные протесты против мер по ограничению распространения заболевания провоцировали насильственные действия и препятствовали проведению противоэпидемических мероприятий. Например, в Роттердаме демонстрации людей, несогласных с антиковидными мерами Правительства, сопровождались насилием и погромами со стороны протестующих и ответным открытием огня полицией по демонстрантам, в результате чего два человека было ранено, арестовано более пятидесяти человек [4].

Несомненно, положительным фактом является то, что на территории России случаев массового противодействия ограничительным мероприятиям, перерастающим в насилие, зафиксировано не было.

Таким образом, совершенно очевидно, что для реализации противоэпидемических мероприятий были призваны сотрудники правоохранительных органов в части охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также для осуществления административно-юрисдикционной деятельности. Не исключением были и сотрудники полиции. Однако до настоящего времени их полномочия законодателем в данной части не формализованы, в то время как фактически сотрудники полиции приняли активное участие в обеспечении противоэпидемических мероприятий.

С этой целью для объективизации правоотношений, направленных на реализацию противоэпидемических мероприятий нами предлагается внести изменения в Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», а именно: добавить в пункт 7 части 1 статьи 12 «Обязанности полиции» после слов «при проведении карантинных» слова «и других противоэпидемических» и изложить указанную норму в следующей редакции:

«7) принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных и других противоэпидемических (курсив наш. — О. В.) мероприятий во время эпидемий и эпизоотий».

Помимо прочего, внесение изменений в Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» представляется необходимым, поскольку за весь период пандемии COVID-19 официально режим карантина на

территории Российской Федерации не вводилась, а противоэпидемические мероприятия осуществлялись при установленном режиме повышенной готовности. При этом обязанность по обеспечению общественного порядка была возложена на правоохранительные органы, в том числе на полицию.

Необходимо остановиться еще на одном важном моменте, который может существенно повлиять на качество государственного управления по реализации противоэпидемических мероприятий. Как отмечает С. А. Старостин, существует проблема с неточным определением множества понятий в области государственного управления. Некоторые понятия «либо вовсе не несут необходимого содержания, либо вносят неразбериху и сумбур в деятельность органов государственной власти» [5, с. 76].

В этой связи предлагаем рассмотреть объем понятия «инфекционные заболевания», содержание которого раскрывается через признаки заболеваний в следующих нормативных документах, регулирующих противоэпидемические мероприятия.

Так, согласно абзацу 17 статьи 1 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» к инфекционным заболеваниям, представляющим опасность для окружающих (курсив наш. — О. В.), относятся болезни, которые характеризуются тремя обязательными признаками:

- тяжелое течение заболевания;
- высокий уровень смертности и инвалидности;
- быстрое распространение (характер эпидемии).

На основании вышеуказанных законодательством признаков вынесено постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих». Распространение инфекционного заболевания из этого перечня на территории Российской Федерации является основанием для признания возникшей ситуации чрезвычайной в силу абзаца 1 статьи 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Одновременно с этим в части 1 статьи 30 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» используется формулировка «инфекционные заболевания, представляющие опасность для населения» (курсив наш. — О. В.).

Однако в данном случае федеральным законодательством признаки инфекционного заболевания, представляющего опасность для населения, установлены не были.

Вместе с тем в части 2 анализируемой нормы законодатель указывает, что Перечень инфекционных заболеваний, требующих проведения мероприятий по санитарной охране территории Российской Федерации, определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор. На основании этого постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 4 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 3.3686-21» (далее — СанПин 3.3686-21) были утверждены «Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней», где в Приложении 11 к СанПин 3.3686-21 установлен Перечень инфекционных болезней, требующих проведения мероприятий по санитарной охране территории Российской Федерации.

Возникновение очага инфекционного заболевания из этого перечня на территории другого государства является основанием для осуществления санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, в силу части 4 статьи 30 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Далее в соответствии с частью 1 статьи 31 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний вводятся *ограничительные мероприятия (карантин)* (курсив наш. — О. В.) в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, на территории соответствующего субъекта, муниципального образования, в организациях и на объектах хозяйственной и иной деятельности.

Согласно части 3 указанной нормы «порядок осуществления ограничительных мероприятий (карантина) и перечень инфекционных заболеваний, при угрозе возникновения и распространения которых вводятся *ограничительные мероприятия (карантин)* (курсив наш. — О. В.), устанавливаются санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Для реализации указанных положений в пункте 42 СанПин 3.3686-21 содержится норма,

согласно которой «ограничительные мероприятия, в том числе карантин, в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, на территории Российской Федерации, территории соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в организациях и на объектах хозяйственной и иной деятельности» вводятся в случае угрозы возникновения или распространения *инфекционных болезней, представляющих опасность для здоровья населения* (курсив наш. — О. В.).

Таким образом, данное положение СанПиН 3.3686-21 говорит, что инфекционные болезни, представляющие опасность для здоровья населения, могут являться основанием для введения ограничительных мероприятий (карантина).

Говоря о признаках инфекционных болезней, представляющих опасность для здоровья населения, правоприменителю необходимо руководствоваться пунктом 43 СанПиН 3.3686-21, согласно которому инфекционные заболевания, представляющие опасность для здоровья населения, характеризуются совпадением хотя бы двух из пяти признаков:

- тяжелое течение заболевания;
- высокий уровень смертности и инвалидности;
- быстрое распространение, имеющее характер эпидемии;
- инфекционная болезнь является новой, не известной ранее;
- для профилактики и лечения инфекционной болезни отсутствуют специфические средства.

Вместе с тем следует отметить, что предусмотренный частью 3 статьи 31 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» Перечень инфекционных заболеваний, при угрозе возникновения и распространения которых вводятся ограничительные мероприятия (карантин), установлен не был. В «санитарно-эпидемиологических требованиях по профилактике инфекционных болезней», а также в других подзаконных нормативных правовых актах данного перечня заболеваний нет.

По этой причине правоприменитель, в частности Минпросвещения России, хотя и ссылается на Перечень инфекционных заболеваний, при угрозе возникновения и распространения которых вводятся ограничительные мероприятия (карантин), для установления карантина использует другие основания [6]. Например, решение об установлении карантина может приниматься в соответствии с пунктом 2694 СанПиН 3.3686-21,

«на основании анализа эпидемической обстановки по гриппу и ОРВИ, уровня регистрируемой заболеваемости в сравнении с эпидемическими порогами».

По-нашему мнению, введение ограничительных мероприятий (карантина) при отсутствии Перечня инфекционных заболеваний, при угрозе возникновения и распространения которых вводятся ограничительные мероприятия (карантин), является административным усмотрением со стороны тех должностных лиц, которые принимают такое решение.

С целью устранения пробелов и правильной реализации положений статьи 31 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» мы предлагаем установить федеральным органом исполнительной власти отдельный Перечень инфекционных заболеваний, при угрозе возникновения и распространения которых вводятся ограничительные мероприятия (карантин). Этот перечень должен соответствовать признакам таких заболеваний, предусмотренных пунктом 43 СанПиН 3.3686-21, и регулярно обновляться при каждом случае выявления неизвестного ранее инфекционного заболевания, опасного для здоровья населения и требующего установления карантина.

Кроме того, для инфекционных заболеваний, представляющих опасность для населения, необходимо разработать соответствующие признаки либо посредством бланкетной административно-правовой нормой устранить соответствующий пробел, исходя из рассмотренных в настоящей статье признаков.

Список источников

1. Брико Н. И., Покровский В. И. Эпидемиология: учебник. Москва: ГЭОТАР-Медиа, 2015. 368 с.
2. Юридические аспекты политики противодействия коронавирусной инфекции (COVID-19) в РФ. URL: <http://inter-legal.ru/yuridicheskie-aspekty-politiki-protivodejstviya-koronavirusnoj-infektsii-covid-19-v-rf> (дата обращения: 12.10.2022).
3. Гулакова В. Ю., Касторнов Н. С. Об организационно-правовых мерах борьбы с пандемией в России // Базис. 2020. № 1 (7). С. 26—29.
4. Unrest spreading in Europe as coronavirus lockdowns return. URL: <https://www.straitstimes.com/world/europe/unrest-spreading-in-europe-as-coronavirus-lockdowns-return> (дата обращения: 12.10.2022).
5. Старостин С. А. О подмене понятий в государственном управлении. // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 76—96.

6. О соблюдении требований постановлений Главного государственного санитарного врача Российской Федерации: письмо Минпросвещения России от 15 февраля 2022 года № АЗ-116/03. URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-minprosveshchenija-rossii-ot-15022022-n-az-11603-o-sobliudenii> (дата обращения: 12.10.2022).

References

1. Briko N. I., Pokrovsky V. I. *Epidemiology: textbook*. Moscow: GEOTAR-Media Publ., 2015. 368 p. (In Russ.)

2. Legal aspects of the policy of countering coronavirus infection (COVID-19) in the Russian Federation. URL: <http://inter-legal.ru/yuridicheskie-aspekty-politiki-protivodejstviya-koronavirusnoj-infektsii-covid-19vrf> (accessed 12.10.2022). (In Russ.)

3. Gulakova V. Yu., Kastornov N. S. On organizational and legal measures to combat the pandemic in Russia. *Bazis*, 2020, no. 1 (7), pp. 26—29. (In Russ.)

4. Unrest spreading in Europe as coronavirus lockdowns return. URL: <https://www.straitstimes.com/world/europe/unrest-spreading-in-europe-as-coronavirus-lockdowns-return> (accessed 12.10.2022). (In Russ.)

5. Starostin S. A. On the substitution of concepts in public administration. *Bulletin of Tomsk State University. Right*, 2019, no. 32, pp. 76—96. (In Russ.)

6. On compliance with the requirements of the resolutions of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation: letter of the Ministry of Education of the Russian Federation no. AZ-116/03 of February 2, 2022. URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-minprosveshchenija-rossii-ot-15022022-n-az-11603-o-sobliudenii> (accessed 12.10.2022). (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 08.11.2022; одобрена после рецензирования 20.03.2023; принята к публикации 05.06.2023.

The article was submitted 08.11.2022; approved after reviewing 26.02.2023; accepted for publication 05.03.2023.