

УДК 342.5; 342.7

DOI: 10.37468/2307-1400-2020-4-98-104

ШАФИГУЛИН КИРИЛЛ ВИТАЛЬЕВИЧ

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ КАК ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ *

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются отдельные вопросы безопасности государства через призму эффективности государственного управления в возникших в 2020 году в России условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Анализируются нормы федеральных законов, в соответствии с которыми необходимо принимать меры по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе от распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих. Критическому осмыслению подвергнуты решения главных государственных санитарных врачей Российской Федерации и субъектов России, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, не имея для этого правовых оснований.

В статье сформулированы выводы, которые должны помочь в повышении эффективности государственного управления, что позволит, в свою очередь, не снижать уровень защищенности личности, то есть на должном уровне поддерживать национальную безопасность.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, государственное управление, безопасность государства, чрезвычайные ситуации, заболевание, представляющее опасность для окружающих, новая коронавирусная инфекция (COVID-19), санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, права и свободы человека и гражданина.

SHAFIGULIN K. V.

EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN TERMS OF DISTRIBUTION CORONAVIRUS INFECTION AS THE BASIS OF NATIONAL SECURITY

ABSTRACT

The article examines individual issues of state security through the prism of the effectiveness of public administration in the conditions of the spread of a new coronavirus infection (COVID-19) in Russia in 2020. The article analyzes the norms of Federal laws, according to which it is necessary to take measures to protect the population from natural and man-made emergencies, including the spread of diseases that pose a danger to others. The decisions of the chief state sanitary doctors of the Russian Federation and the subjects of Russia that restrict the rights and freedoms of a person and citizen without having legal grounds for this are subjected to critical reflection.

The article formulates conclusions that should help to improve the efficiency of public administration, which, in turn, will not reduce the level of personal protection, that is, to maintain national security at the proper level.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, state administration, state security, emergencies, diseases that pose a danger to others, new coronavirus infection (COVID-19), sanitary and epidemiological welfare of the population, human and civil rights and freedoms.

В Конституции Российской Федерации используется термин «безопасность», но без раскрытия его сути, например, к вопросам ведения Российской Федерации относятся вопросы безопасности

[1, п. «м» ст. 71], в целях обеспечения безопасности государства допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина [1, ч. 3 ст. 55].

Федеральный закон «О безопасности» юри-

* Статья подготовлена под научным руководством В.А. Винокурова, доктора юридических наук, профессора кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

дически ставит знак равенства между термином «безопасность» и понятием «национальная безопасность», включая в их содержание деятельность по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации [2, статья 1]. Исходя из данной позиции, нами будут использоваться и указанный термин, и названное понятие.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683, национальная безопасность Российской Федерации – это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором, в частности, обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан России, достойные качество и уровень их жизни, устойчивое социально-экономическое развитие страны. При этом национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, в том числе безопасность личности [3, п. 6].

Указанным президентским актом определены меры, которые должны осуществлять органы государственной власти, направленные на решение вопросов национальной безопасности в соответствующих сферах. Органы государственной власти (как федеральные, так и субъектов Российской Федерации), в частности, обязаны:

1) принимать меры по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также по снижению риска их возникновения на территории Российской Федерации – для противодействия угрозам качеству жизни граждан [3, п. 53];

2) обеспечивать развитие профилактической медицины и первичной медико-санитарной помощи, внедрение новых организационных форм оказания медицинской помощи; развитие и внедрение инновационных методов диагностики, профилактики и лечения, а также создание основ персонализированной медицины – в целях противодействия угрозам в сфере охраны здоровья граждан

дан [3, п. 75].

Рассмотрим указанные выше меры подробнее.

1. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет, как сказано в преамбуле, «общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации ... от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [4]. При этом для понимания того, от чего необходимо защищать лиц, проживающих и пребывающих на территории нашего государства, в указанном Федеральном законе дано определение чрезвычайной ситуации: «это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей» [4, ст. 1].

Обратим внимание на такое новое основание, позволяющее признать сложившуюся обстановку чрезвычайной ситуацией, как «распространение заболевания, представляющего опасность для окружающих». Это дополнительное основание было внесено в названный Федеральный закон и вступило в силу 1 апреля 2020 года [5, ст. 2], то есть в период стремительного распространения коронавирусной инфекции (COVID-19), о чем глава государства сообщил в своем обращении к российским гражданам 25 марта 2020 года [6].

В результате принятых изменений вопросами государственного управления и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе в части распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, должен заниматься уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – Министерство Российской Федерации

по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), что зафиксировано в названном Федеральном законе [4, ст. 12].

Однако, решения, касающиеся непосредственной защиты населения от распространения коронавирусной инфекции (COVID-19), приняты высшими должностными лицами или высшими исполнительными органами государственной власти всех субъектов Российской Федерации [7] по рекомендациям (!) главных государственных санитарных врачей субъектов России, основанных на постановлениях главного государственного санитарного врача Российской Федерации. Действительно, в соответствии с нормами Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [4, подп. «м» и «у» п. 1 ст. 11] органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе вводить режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. И такие «правила поведения», больше похожие на ограничения прав и свобод, повсеместно были введены. Причем обосновывается такой подход к решению задач защиты населения от коронавирусной инфекции нормами Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [8]. В соответствии с нормами названного Федерального закона в случае на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей решением органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут вводиться «ограничительные мероприятия (карантин)» [8, п. 2 ст. 31]. Под карантин, как ограничительными мероприятиями, понимаются «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» [8, ст. 1]. Как видим, формулировки довольно общие, скрывающиеся за словами «меры» (всевозможного характера) и «особый режим» деятельности, то есть без какого-либо конкретного перечня. Более определенно сказано об ограничении передвижения населения, транспортных средств грузов и животных, но в каких пределах названный Федеральный закон допускает это ограничение, не ясно.

О возникших нестыковках в нормах действующего законодательства отмечали отдельные ученые [9, 10].

Ограничение прав и свобод человека и гражданина допускается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, когда такие ограничения возможны «федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» [1, ч. 3 ст. 55].

В качестве примера грамотного урегулирования вопросов, связанных с ограничением прав и свобод граждан, рассмотрим Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», поскольку чрезвычайные ситуации являются частью правового режима чрезвычайного положения. В названном Федеральном конституционном законе меры и временные ограничения, которые могут быть применены при введении чрезвычайного положения, определены заранее, причем формулировки этих мер носят весьма конкретный характер [11, ст. 11–13]. Должностное лицо, вводящее режим чрезвычайного положения, не вправе вводить ограничения, не перечисленные в законе, то есть перечень таких мер ограничен и не может быть увеличен.

В решениях высших должностных лиц (высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации не содержится указание на то, что вводится карантин или устанавливаются ограничительные мероприятия. Напротив, во всех субъектах России введен «режим повышенной готовности», установление которого регулируется Федеральным законом «О защите

населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а не Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

2. В развитие раздела «Здравоохранение» Стратегии национальной безопасности Российской Федерации была разработана и утверждена Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 2019 года № 254 Стратегия развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года [12].

В соответствии Стратегией развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года целями развития здравоохранения в России являются увеличение численности населения, продолжительности жизни, продолжительности здоровой жизни, снижение уровня смертности и инвалидности населения, соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий [12, п. 25].

В период пандемии, вызванной новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), главный удар пришелся на работников медицинской сферы. Поэтому никакие ограничения по прекращению работы, передвижению не коснулись медицинских организаций и медицинских работников [13].

Организацию работы медицинских учреждений в соответствии с Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» осуществляет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти [14, ч. 2 ст. 14]. В настоящее время таким органом является Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России). Основываясь на нормах своего Положения [15], Минздравом России приказом от 19 марта 2020 года № 198н в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 утверждены несколько порядков, алгоритмов действий, в том числе временный порядок организации работы медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях и условиях дневного стационара, в целях реализации мер по профилак-

тике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 [16].

Указанным временным порядком руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья и руководителям медицинских организаций предписывается: приостановить проведение профилактических медицинских осмотров и диспансеризации; рассмотреть возможность переноса сроков оказания медицинской помощи в плановой форме; осуществлять выдачу направления на госпитализацию для оказания специализированной медицинской помощи в плановой форме исключительно лечащим врачом медицинской организации, выбранной гражданином для оказания медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также органом государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охраны здоровья. При этом допускается (в случае ухудшения эпидемиологической ситуации) привлечение врачей-специалистов по специальностям, не предусмотренным сертификатом специалиста или свидетельством об аккредитации специалиста, для оказания первичной медико-санитарной помощи пациентам с новой коронавирусной инфекцией COVID-19.

В результате не функционировали поликлиники и больницы, не перепрофилированные для госпитализации пациентов с новой коронавирусной инфекцией, фактически был остановлен весь плановый прием пациентов, страдающих иными заболеваниями, отменены плановые операции, которых больные ждали длительное время, что нанесло непоправимый ущерб здоровью нации [17, 18]. В средствах массовой информации регулярно появляются материалы об отказах в лечении больным с иными (не связанными с новой коронавирусной инфекцией) заболеваниями, даже довольно тяжелыми [19, 20].

Несомненно, для решения вопроса с заболевшими новой коронавирусной инфекцией, необходимо было оперативно принять, в первую очередь, организационные меры, позволяющие не только перепрофилировать стационары и развернуть

новые медицинские учреждения, но и сохранить плановый прием и лечение пациентов с иными заболеваниями. Ни Минздрав России, ни органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья с этой задачей не справились.

Попытки федеральных органов государственной власти хоть как-то стимулировать врачей и других медицинских работников решать возникшие задачи, не смогли переломить ситуацию. Система доплат за работу с инфицированными COVID-19 сложна и непонятна, непрозрачна и требует оформления многочисленных подтверждающих документов [21].

Учреждение новых государственных наград, предусмотренных исключительно для врачей и других медицинских работников [22], и массовое награждение ими не решило вопросы, связанные с нормальной организацией оказания медицинской помощи в государстве. Это становится ясно с началом второй волны заболеваний.

И если подобную неразбериху можно было оправдать в период так называемой «первой волны» распространения коронавирусной инфекции, то по прошествии полугода, во время очередной – второй волны вспышки распространения COVID-19, весьма сложно объяснить продолжающуюся путаницу в вопросах ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Рассмотрев действующие федеральные законы, касающиеся вопросов государственного управления, его эффективности при осуществлении мер по защите населения от распространения коронавирусной инфекции, приходим к следующим выводам:

1) в понятие «чрезвычайная ситуация» включено еще одно условие, позволяющее считать сложившуюся обстановку чрезвычайной ситуацией – распространение заболевания, представляющего опасность для окружающих, что безусловно обозначило сложность решения проблем с защитой населения от распространения инфекционных заболеваний, в частности от коронавирусной инфекции (COVID-19);

2) на федеральном уровне основными струк-

турами, которые участвуют в процессе защиты населения от распространения коронавирусной инфекции, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальные органы, возглавляемые главными государственными врачами Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, а также Министерство здравоохранения Российской Федерации. МЧС России как специально созданный федеральный орган исполнительной власти, который должен осуществлять государственное управление и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе при распространении заболевания, представляющего опасность для окружающих, не участвует в данной работе;

3) реальные решения о различных мерах, способствующих ограничению распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих (коронавирусной инфекции), принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с одной стороны, на основе рекомендаций главных государственных санитарных врачей по субъектам России, которые действуют в соответствии с нормами Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а с другой стороны, в соответствии с правами, предоставленными «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», не предусматривающими возможность ограничивать права и свободы человека и гражданина;

4) поскольку указанные федеральные законы не содержат перечня возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина (карантинные меры не в счёт, так как карантин нигде не вводился), то на практике происходит повсеместное нарушение конституционных норм, не позволяющих вводить какие-либо ограничения при отсутствии установленной в федеральных законах возможности такого ограничения.

Вышеперечисленное свидетельствует о довольно низкой (если не об отсутствии) эффек-

тивности государственного управления в условиях распространения новой коронавирусной инфекции, что ставит под угрозу вопросы национальной безопасности, особенно безопасность личности.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2020, 4 июля. № 0001202007040001.

2. Федеральный закон «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 2.

3. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 1 (ч. II). – Ст. 212.

4. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.

5. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14 (ч. I). – Ст. 2028.

6. Обращение Президента Российской Федерации «К гражданам России» // Российская газета, 2020. 26 марта.

7. Справочная информация «Коронавирус (COVID-19). Введение режима повышенной готовности в субъектах Российской Федерации. Признание форс-мажором» (по состоянию на 16 октября 2020 года) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

8. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

9. *Винокуров В.А.* Проблемы правового регулирования, возникающие при ликвидации

нового вида чрезвычайных ситуаций // Теория государства и права. – 2020. – № 4 (20). – С. 49–55.

10. *Коновалов А.М.* Законно ли введены режим повышенной готовности и последовавшие за ним ограничения прав и свобод на территориях субъектов Российской Федерации? // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 7. – С. 32–34.

11. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

12. Стратегия развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 2019 года № 254 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 23. – Ст. 2927.

13. Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 года № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14 (ч. I). – Ст. 2082.

14. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

15. Положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 608 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 26. – Ст. 3526.

16. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2020 года № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19». Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 020, 19 марта. № 0001202003190038.

17. Постановление главного государственного санитарного врача по Ленинградской области от 16 марта 2020 года № 3-п «О проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной COVID-2019, в Ленинградской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://47.rospotrebnadzor.ru/content/> (дата обращения 25 октября 2020).

18. Постановление главного государственного санитарного врача по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре от 17 апреля 2020 года № 7 «О дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях по недопущению заноса и распространения новой коронавирусной инфекции в медицинских организациях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://86.rospotrebnadzor.ru/dokumenty/> (дата обращения 25 октября 2020).

19. Из-за коронавируса врачи отказывают в лечении даже онкобольным» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://news.rambler.ru/other/43953862> (дата обращения 25 октября 2020).

20. Костюченкова Е. Госпитализацию «плавных» отменили. Минздрав назвал изменения

в оказании помощи в связи с распространением коронавируса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://smolnarod.ru/sn/medicina> (дата обращения 25 октября 2020).

21. Правила предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 года № 484 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 16. – Ст. 2596.

22. Указ Президента Российской Федерации от 19 июня 2020 года № 404 «Об утверждении ордена Пирогова и медали Луки Крымского» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. – № 25. – Ст. 3881.

Статья поступила в редакцию 4 ноября 2020 г.

Принята к публикации 19 декабря 2020 г.

Ссылка для цитирования: Шафигулин К.В. Эффективность государственного управления в условиях распространения коронавирусной инфекции как основа национальной безопасности // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2020. № 4(32). С. 98-104. DOI: <https://doi.org/10.37468/2307-1400-2020-4-98-104>