

Научная статья

УДК 342.746

doi: 10.22394/2074-7306-2022-1-1-163-168

О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ТЕРМИНА «ПРОФИЛАКТИКО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА НАСЕЛЕНИЯ»

Евгений Владимирович Миллеров^{1, 2}

¹Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия, MillerovyEVEA@yandex.ru

²Донской государственный технический университет, Ростов-на-Дону, Россия

Аннотация. В данной статье рассматривается правовое регулирование вопросов профилактики заболеваемости населения страны, вызываемой вирусом COVID-19. Приводятся негативные стороны соблюдения гражданами России профилактических мер, а также позитивные примеры культуры поведения населения некоторых стран мира, в период пандемии. В целях повышения культуры поведения россиян в период пандемии автором предлагается внести некоторые изменения в действующее российское законодательство, регулирующее правоотношения в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в частности ввести термин «профилактико-эпидемиологическая культура населения» и его официальное определение на уровне федерального закона.

Ключевые слова: население, коронавирус, пандемия, профилактика, культура поведения, правовое регулирование, проблемы, зарубежный опыт, повышение противоэпидемиологической культуры, изменения в законодательстве

Для цитирования: Миллеров Е. В. О целесообразности законодательного закрепления термина «профилактико-эпидемиологическая культура населения» // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 1. С. 163–168. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2022-1-1-163-168>.

Problems of Intersectoral Regulation of Legal Activities

Original article

ON THE EXPEDIENCY OF LEGISLATIVE CONSOLIDATION OF THE TERM «PREVENTIVE AND EPIDEMIOLOGICAL CULTURE OF THE POPULATION»

Evgeny V. Millerov^{1, 2}

¹South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, MillerovyEVEA@yandex.ru

²Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russia

Abstract. This article discusses the legal regulation of the prevention of morbidity of the country's population caused by the COVID-19 virus. The negative aspects of compliance with preventive measures by Russian citizens are given, as well as positive examples of the culture of behavior of the population of some countries of the world during the pandemic. In order to improve the culture of behavior of Russians during the pandemic, the author proposes to make some changes to the current Russian legislation regulating legal relations in the field of sanitary and epidemiological welfare of the population, in particular, to introduce the term "preventive and epidemiological culture of the population" and its official definition at the level of federal law.

Keywords: population, coronavirus, pandemic, prevention, culture of behavior, legal regulation, problems, foreign experience, improvement of anti-epidemic culture, changes in legislation

For citation: Millerov E. V. On the expediency of legislating the term "preventive and epidemiological culture of the population". *North Caucasus Legal Vestnik*. 2022;(1):163–168. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2022-1-1-163-168>.

В начале 2022 г. человечество «отметило» двухлетний период пандемии, вызванный появлением новой коронавирусной инфекции COVID-19. Жизнь показала, что прогнозы, высказанные еще в 2020 г. некоторыми врачами и эпидемиологами о том, что переболев данным заболеванием, население выработает «коллективный иммунитет» и вирус отступит, утратив свою опасность для жизни и здоровья, оказались ошибочными. Вирус постоянно мутирует, что влечет нередко повторное заболевание людей, уже переболевших ранее болезнью вызванной тем же вирусом. Поэтому оказались правы другие эксперты в указанных областях, говорившие о том, что данный вирус всерьез и надолго. Поскольку он в основном передается воздушно-капельным путем, то в вопросах противодействия этому новому вызову человечеству важно не только своевременное и правильное лечение заболевания, спровоцированного таким возбудителем, но и эффективная профилактика среди населения.

Следует согласиться с авторами, отметившими, что в первой половине 2020 г. пандемия, вызванная COVID-19, имела признаки форс-мажорных обстоятельств. Мировым эпидемиологическим сообществом пандемии была дана оценка повышенного уровня чрезвычайности, т.к. потребовались особые подходы к минимизации ее распространения: неординарные политические решения со стороны руководства государств разных стран мира; консолидация усилий различных институтов; консолидация в борьбе с пандемией со стороны государства и общества [1, с. 230].

В условиях пандемии, когда заболевание передается воздушно-капельным путем, в противодействии массовому заражению населения важным фактором является уровень профилактико-эпидемиологической культуры населения, которая в данном случае включает в себя соблюдение масочного режима и социальной дистанции, вакцинацию, соблюдение требований к гигиене рук и др.

Мировой опыт уже показал, что страны с высокой профилактико-эпидемиологической культурой граждан, имеют гораздо более положительные результаты в борьбе с указанным заболеванием. Так, например, высокую профилактико-эпидемиологическую культуру в период пандемии показало население Швеции. Практически с самого начала в этом государстве его руководством была принята «мягкая» политика противодействия новому вирусу. Не было введено жестких «локдаунов», как во многих странах мира. Кафе и рестораны на территории Швеции продолжали работать, просто были установлены новые правила и ограничительные меры, относительно их посещения. Вместе с тем, при выявлении фактов несоблюдения правил и ограничений, кафе или ресторан, контролирующие органы могли в начале оштрафовать, а потом и закрыть. Обязательных позиций в противоэпидемиологической концепции Швеции было немного. В первую очередь усилия государства были направлены на защиту населения преклонного возраста (70+) и лиц, страдающих серьезными хроническими заболеваниями. Подавляющее число мер носило рекомендательный характер.

Принципиально важными мерами в борьбе с COVID-19 сотрудниками здравоохранения в Швеции были пропагандированы меры личной гигиены (дистанция между людьми не менее 1,5 метров, тщательное мытье рук и использование антисептиков). Еще перед наступлением Пасхи и пасхальных каникул в апреле 2020 г. (традиционное время отдыха и поездок шведов) по телевидению выступил Король Швеции Карл XVI Густав с обращением к жителям страны не выезжать из своего региона постоянного проживания, учитывая непростую эпидемиологическую ситуацию в стране. С аналогичной просьбой к населению страны в эти дни обратился и премьер-министр Швеции. В основном эти обращения касались жителей Стокгольма, в нем проживает порядка 2,5 млн. жителей Швеции, в то время как на территории всего этого государства проживает чуть более 10 млн. чел. Поэтому именно в Стокгольме наибольшая плотность населения в стране, а соответственно и наибольшая заражаемость. По контрольным данным телефонных сетей было выяснено, что население услышало просьбу властей, и в указанный период времени передвижение граждан по Швеции было значительно меньше обычного [2, с. 46-48].

Другим примером высокой профилактико-эпидемиологической культуры населения является Япония. Как справедливо отмечают некоторые специалисты, данная страна представляет собой идеальный «плацдарм» для заражения данным заболеванием по целому ряду причин: много пожилых людей; много очень плотно населенных городов-мегаполисов; тесные связи с Китаем и другими азиатскими государствами. При всем этом Япония по количеству заболевших, показала себя как страна, эффективно противодействующая пандемии. Так, по состоянию на конец января 2022 г., в Японии за весь период пандемии, COVID-19 всего в стране заразилось 2 677 602 (2 106 человек на 100 000 населения), в то время как у лидера по этому заболеванию (то есть США) 74 333 01 (22 935 заболевших на 100 000 населения), в России за этот же период 11 547 333 (7 861 человек на 100 000 населения). Доля вакцинированных в Японии на момент написания данной статьи (конец января 2022 г.) тоже высокая, она составляет 78,4%¹.

Невзирая на введение режима ЧП в данной стране и отмену занятий в школах и университетах, все регламентации властей носили рекомендательный характер (так как ограничение прав человека считается в стране недопустимым). При этом особенность японского общества состоит в том, что данные «просьбы» воспринимаются как «требования», и их неисполнение влечет за собой «потерю лица» [3, с. 62].

Несмотря на целый ряд указанных выше факторов, потенциально способствующих высокому уровню распространению COVID-19 в таком государстве как Япония, мы видим, что здесь этого не случилось. Многие связывают это с высокой профилактико-эпидемиологической культурой самих японцев. Во-первых, на ней положительно сказывается дисциплинированность жителей этой страны, что проявилось и в вопросах соблюдения профилактических мер населения, рекомендованных руководством государства страны. Японцы строго соблюдают простые правила гигиены (ношение масок, постоянное мытье рук, полоскание горла). Ношение масок в Японии являлось социальной нормой даже до пандемии, вызванной COVID-19. Японцы и раньше считали обязательной носить маску при появлении симптомов какого-либо заболевания, передаваемого воздушно-капельным путем. Число людей в масках на улицах японских городов всегда возрастало и во время сезонных аллергий, а также многие японцы используют маску для защиты от солнца летом. Возможно, именно такая «масочная культура», помогла минимизировать в Японии процент заражаемости COVID-19 в этой стране. К еще одному культурному фактору, положительно сказывающемуся на вопросы профилактики COVID-19 среди населения указанной страны, относят наличие традиции соблюдения японцами социальной дистанции, в том числе выражающейся в отсутствии традиции рукопожатия при встречах. Не принято и дышать в спину впереди стоящему человеку [4].

В свою очередь, к примеру, в культуре итальянцев и испанцев заложено дважды целоваться, при встрече и на прощание, причем не только с родственниками, но и со знакомыми. Как обстояло дело в Италии с COVID-19 в первый год пандемии, мы все прекрасно помним, да и сегодня как Италия, так и Испания находятся в «ТОП-10» стран по количеству заболеваний, вызванных COVID-19.

Стоит ли сравнивать профилактико-эпидемиологическую культуру россиян в период пандемии, вызванной COVID-19 с теми же японцами? Думается, что нет. То ли культурные традиции в этом вопросе у нас «подкачали», то ли с дисциплиной не все прекрасно. Со стороны российских органов государственной власти, с момента начала пандемии и по нынешний день, принимаются различные меры в целях побуждения граждан страны к соблюдению профилактических мер (от разъяснений и просьб в средствах массовой информации, до внесения изменений в действующее законодательство и привлечения лиц, не соблюдающих меры профилактики в период пандемии, к юридической ответственности).

В вопросах правового регулирования в качестве «флагмана» здесь выступает Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Надо ли говорить, что с начала 2020 г. на федеральном и региональном уровнях принят целый ряд подзаконных нормативно-правовых актов, направленных на борьбу с указанной пандемией.

¹ Коронавирус: статистика / © 2020–2022 ООО «ЯНДЕКС»- <https://yandex.ru/covid19/stat#statistics-table>

Некоторые исследователи в своих трудах справедливо отмечают, что стремительное развитие заболеваемости в период сложной эпидемиологической ситуации потребовало весьма оперативной реакции российского законодателя. Изменения законодательства были связаны не только с проблемами, собственно созданными пандемией, но и с проблемами, сопутствующими сложившейся обстановке [5, с. 847].

О нормах, предусматривающих юридическую ответственность за несоблюдение установленных правил поведения в период пандемии, наверно, стоит сказать особо. Касаемо этого были внесены изменения и дополнения как в Кодекс РФ об административных правонарушениях, так и в Уголовный кодекс РФ. Так, ст.6.3 КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, была дополнена частями 2-й и 3-й. Предусматривающая ответственность за злоупотребление свободой массовой информации ст. 13.15 КоАП РФ была дополнена частями 10.1 и 10.2. Помимо этого в КоАП РФ была включена ст. 20.6.1 «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения».

Типичным примером привлечения к административной ответственности за нарушение противоэпидемиологических правил является факт, доказанный материалами дела об административном правонарушении, согласно которому продавец магазина в одном из населенных пунктов Читинского района Забайкальского края не выполняя требования российского законодательства и требования подзаконных актов, предусматривающих комплекс мероприятий по профилактике коронавирусной инфекции (COVID-19), исполнял свои должностные обязанности при обслуживании покупателя без медицинской маски и перчаток, тем самым пренебрегая санитарно-противоэпидемическими (профилактическими) мероприятиями, направленными на «разрыв» механизма передачи коронавирусной инфекции. Действия этого продавца магазина были квалифицированы по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ. По результатам рассмотрения дела судом, лицо было признано виновным в совершении указанного правонарушения с назначением административного наказания в виде административного штрафа¹.

Примером привлечения к административной ответственности за нарушение правил поведения на территории, где временно введен режим повышенной готовности, является дело об административном правонарушении, рассмотренное одним из районных судов Костромской области. Так, в соответствии с действующим российским федеральным законодательством и принятыми на его основе подзаконными нормативно-правовыми актами, в связи со сложившейся обстановкой по заболеваемости населения на территории Костромской области COVID-19, распоряжением Губернатора данного субъекта РФ был введен режим повышенной готовности. Гражданка Ч., в нарушение требований к поведению граждан на территории Костромской области, в период данного режима, находилась в помещении магазина без использования средств защиты органов дыхания (т.е. без медицинской маски). Ее действия были квалифицированы по ч.1 ст.20.6.1 КоАП РФ. Судом было назначено наказание в виде административного штрафа².

Из приведенных выше примеров видно, что составы административных правонарушений, предусмотренные ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ и ч.1 ст. 20.6.1 КоАП РФ схожи, поэтому при квалификации таких деяний требуется их разграничение. Поскольку особенности и проблемы квалификации этих правонарушений не являются целью исследования в рамках данной статьи, лишь отметим, что состав, предусмотренный ч.2 ст.6.3 КоАП РФ приходится специальным по отношению к составу, предусмотренному ч.1 ст.20.6.1 КоАП РФ. Такой вывод вытекает из анализа содержания диспозиции ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ и разъяснений Верховного Суда РФ³.

¹ Постановление Читинского районного суда Забайкальского края от 28 июня 2021 г. по делу об административном правонарушении № 5-184/2021 // Сайт «Судебные и нормативные акты РФ» - <https://sudact.ru>.

² Постановление Шарьинского районного суда Костромской области от 29 июня 2021 г. по делу об административном правонарушении № 5-1160/2021 // Сайт «Судебные и нормативные акты РФ» - <https://sudact.ru>.

³ «Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020) // СПС «Консультант Плюс».

Серьезные изменения и дополнения коснулись и Уголовного кодекса РФ. Так, Кодекс был дополнен ст.207.1 «Публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан» и ст.207.2 «Публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия». Следует подчеркнуть, что эти уголовно-правовые нормы были введены в УК РФ с 1 апреля 2020 г.¹, а уже к середине апреля этого же года, подразделениями Следственного комитета РФ в разных регионах России были возбуждены уголовные дела по фактам публичного распространения заведомо ложной информации о фактах распространения коронавирусной инфекции (по ст.207.1 УК РФ)². Помимо этого тогда же (в начале апреля 2020 г.) были внесены изменения в ст. 236 УК РФ, предусматривающую уголовную ответственность за нарушения санитарно-эпидемиологических правил.

Несмотря на принимаемые органами государственной власти правовые и организационные меры в целях соблюдения населением страны правил профилактики распространения коронавирусной инфекции, соблюдение гражданами этих мер вряд ли можно оценить положительно. Для улучшения ситуации в этом вопросе, представляется целесообразным в первую очередь на уровне федерального законодательства предусмотреть такой термин как «профилактико-эпидемиологическая культура населения» с его определением. Наиболее удачным будет включение данного термина и его определения в Федеральном законе от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а именно в его ст.1 (т.к. в ней предусмотрены основные термины и определения).

В указанном ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» имеется ст.10, которая обязывает граждан соблюдать требования санитарного законодательства, а также ст. 36, которая регламентирует вопросы гигиенического воспитания и обучения, но исходя из ее содержания, становится очевидным, что этого для повышения профилактико-эпидемиологической культуры населения не достаточно.

К части 1 ст. 36 придаться сложно, поскольку здесь предусмотрена обязательность обучения населения по вопросам гигиены и повышения санитарной культуры и профилактики заболеваний. Вместе с тем, в части 2 ст. 36 закреплено, что гигиеническое воспитание и обучение должно осуществляться только: в дошкольных и других образовательных организациях; при получении профессионального и дополнительного профессионального образования; при профессиональной гигиенической подготовке и аттестации должностных лиц и работников организаций, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, воспитанием и обучением детей, коммунальным и бытовым обслуживанием населения. Таким образом, данная норма имеет лишь ограниченный спектр регулирования вопросов в сфере формирования профилактико-эпидемиологической культуры населения.

Помимо необходимости включения в ст.1 вышеупомянутого ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» термина «профилактико-эпидемиологическая культура населения» и его определения, также следует дополнить ч.1 ст.2 этого нормативно-правового акта новой мерой, направленной на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, помимо тех, которые здесь уже имеются, а именно включить новую меру, изложив ее в следующей редакции: «проведения систематической работы, направленной на повышение уровня профилактико-эпидемиологической культуры населения». В свою очередь механизм реализации концепции повышения уровня профилактико-эпидемиологической культуры населения нужно воплотить путем разработки и принятия соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов.

¹ Федеральный закон от 01.04.2020 № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»// СПС «Консультант Плюс».

² Следственными органами СК России в разных регионах страны принимаются меры к пресечению распространения недостоверной информации в период сложной эпидемиологической обстановки // Официальный сайт Следственного комитета РФ / Новости / 13.04.2020 / <https://sledcom.ru/news/>

Список источников

1. Бакулина И. П., Кириллов Д. А. О правовой притворности в санитарно-эпидемиологической сфере на фоне пандемии COVID-19 // Вестник Костромского государственного университета. 2021. № 3. С. 228–234.
2. Сорокина Е. А. Государственная противоэпидемическая политика: опыт Швеции по противодействию коронавирусу // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России 2020. № 3 (87). С. 42–53.
3. Демина Я. В., Мазитова М. Г. Пандемия COVID-19 и ее влияние на экономику Японии // Японские исследования 2021. № 3. С. 57–75.
4. Доронина О., Логинова К. Поклон, еще поклон: почему Япония успешно справляется с Эпидемией // Известия / 03.04.2020 - <https://iz.ru>
5. Воронцова И.Е., Росляков В.Д. Новшества уголовного законодательства Российской Федерации в период пандемии: вопросы разграничения и толкования уголовно-правовых норм // Вопросы российской юстиции. 2020. № 9. С. 843–852.

References

1. Bakulina I.P., Kirillov D.A. On legal pretense in the sanitary and epidemiological sphere against the background of the COVID-19 pandemic. *Bulletin of Kostroma State University*. 2021;(3): 228–234. (In Russ.)
2. Sorokina E.A. State anti-epidemic policy: Sweden's experience in countering coronavirus. *Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020; (3): 42–53. (In Russ.)
3. Demina Ya.V., Mazitova M.G. The COVID-19 pandemic and its impact on the Japanese economy. *Japanese Studies* 2021; (3): 57–75. (In Russ.)
4. Doronina O., Loginova K. *Bow, another bow: why Japan is successfully coping with the Epidem.* // *Izvestia* / 03.04.2020 - <https://iz.ru>
5. Vorontsova I.E., Roslyakov V.D. Innovations of the criminal legislation of the Russian Federation during the pandemic: issues of differentiation and interpretation of criminal law norms. *Issues of Russian Justice*. 2020; (9): 843–852. (In Russ.)

Информация об авторе

Е. В. Миллеров – канд. юрид. наук, доц. кафедры процессуального права ЮРИУ РАНХиГС; доц. кафедры «Уголовное право и криминалистика» ДГТУ.

Information about the author

E. V. Millerov – PhD in law, Associate Professor of the Department of Procedural Law of URIU RANEPА; Associate Professor of the Department «Criminal law and criminology» of DSTU.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 04.02.2022; одобрена после рецензирования 18.02.2022; принята к публикации 19.02.2022.

The article was submitted 04.02.2022; approved after reviewing 18.02.2022; accepted for publication 19.02.2022.