

УДК 342.951: 351.77

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-2-216-227



Оригинальная научная статья

## Проблемы кодификации законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Российской Федерации

Александр Иванович Сахно\*

✉ sssomsk@mail.ru

Ул. Володарского, 6, Тюмень, 625003, Россия

**Аннотация.** Исследуются актуальные проблемы административно-правового регулирования в области охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации, рассматриваются современные тенденции его развития и проблемы систематизации. На основе анализа статистических данных и практики применения актов международного права, регламентирующих вопросы взаимодействия в области предупреждения распространения опасных инфекционных заболеваний, выводов и рекомендаций ВОЗ и других международных организаций, формулируются предложения по дальнейшему совершенствованию национального законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, предлагаются способы его систематизации и варианты возможной кодификации. Анализируются особенности механизма административно-правового регулирования отношений, складывающихся при осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в условиях распространения опасных заболеваний. Предлагается новая модель развития отраслевого законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия, основанная на современных критериях и принципах систематизации нормативных правовых актов, обеспечивающих санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и охрану здоровья граждан. На обсуждение выносятся основные варианты проектов модельных законов в виде кодифицированных правовых актов, направленных на улучшение деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, выполняющих функции государственного регулирования и санитарно-эпидемиологического надзора в исследуемой сфере отношений.

**Ключевые слова:** кодификация законодательства; тенденции; проект закона; санитарно-эпидемиологическое благополучие населения; санитарно-эпидемиологический надзор; международные санитарные правила.

**Для цитирования:** Сахно А. И. Проблемы кодификации законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Российской Федерации // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 216–227. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-216-227>

Original scientific article

## Codification Problems of Legislation on Sanitary and Epidemiological Welfare of the Population of the Russian Federation

Aleksandr I. Sakhno \*\*

✉ sssomsk@mail.ru

6 Volodarskogo st., Tyumen, 625003, Russia

**Abstract.** The current problems of administrative-legal regulation in the field of health protection and ensuring the sanitary-epidemiological well-being of the population of the Russian Federation are investigated, current trends in its development and problems of systematization are considered. Based on the analysis of statistical data

© Сахно А. И., 2021

© Sakhno A. I., 2021

\* Заведующий кафедрой административного и финансового права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8976-719X>

\*\* Head of the Department of Administrative and Financial Law at the University of Tyumen, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8976-719X>

and the practice of applying international legal acts regulating the issues of interaction in the field of preventing the spread of dangerous infectious diseases, the conclusions and recommendations of the World Health Organization and other international organizations, proposals are formulated for further improvement of national legislation in the field of ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population, methods are proposed its systematization and options for possible codification. The features of the mechanism of administrative and legal regulation of relations that develop during the implementation of state sanitary and epidemiological supervision in the conditions of the spread of dangerous diseases are analyzed. A new model for the development of sectoral legislation in the field of sanitary and epidemiological welfare is proposed, based on modern criteria and principles of systematization of regulatory legal acts that ensure sanitary and epidemiological welfare of the population and protection of public health. The main versions of draft model laws in the form of codified legal acts aimed at improving the activities of executive authorities and their officials performing the functions of state regulation and sanitary and epidemiological supervision in the studied sphere of relations are submitted for discussion.

**Keywords:** codification of legislation; trends; draft law; sanitary and epidemiological welfare of the population; sanitary and epidemiological surveillance; international sanitary regulations.

**For citation:** Sakhno A. I. Codification Problems of Legislation on Sanitary and Epidemiological Welfare of the Population of the Russian Federation. *Siberian Law Review*. 2021;18(2):216–227. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-216-227> (In Russ.).

#### ВВЕДЕНИЕ

Результаты исследования законодательства, регламентирующего отношения в области охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации, свидетельствуют о необходимости его унификации и систематизации для повышения эффективности правового регулирования деятельности органов общественного здравоохранения, государственных органов и должностных лиц, осуществляющих федеральный санитарно-эпидемиологический надзор. В ходе рассмотрения анализа актуальных аспектов теории и практики правоприменения делается вывод о возможности кодификации российского законодательства в исследуемой сфере отношений, обосновывается концепция кодификации, автором предлагаются две модели кодифицированных законов, обосновывается их структура и содержание.

На основе анализа российского законодательства и актов международного права, регламентирующих вопросы взаимодействия в области предупреждения распространения опасных инфекционных заболеваний, обосновываются предложения по дальнейшему совершенствованию национального законодательства и целесообразности использования механизма имплементации ряда принципов и норм международных медико-санитарных правил в действующее законодательство Российской Федерации.

#### ФРОНТИРНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Методологическую основу исследования составил диалектический метод познания закономерностей развития российского права и законодательства, а также теории и практики реализации полномочий органов публичной власти и системы общественного здравоохранения в чрезвычайных ситуациях, вызванных источниками эпидемиологической опасности.

В ходе исследования использовались общенаучные (историко-правовой, анализ и синтез, индукция и дедукция) и частнонаучные (сравнительно-правовой, структурно-функциональный, статистический, формально-юридический, прогнозирования и др.) методы научного познания. Активно применялся сравнительно-правовой метод исследования российского законодательства и актов международного права, регламентирующих меры по предупреждению распространения и локализации источников опасных инфекционных заболеваний. По мнению исследователей в области теории права, значение такого сравнительного правового анализа продиктовано важными региональными интеграционными процессами в мире, в том числе развитием правопорядков Европейского Союза и Евразийского экономического союза<sup>1</sup> [1].

Мировая история содержит немало примеров нарушения нормальных условий жизнедеятельности общества и государства

<sup>1</sup> Обновленные рекомендации ВОЗ в отношении международных перевозок в связи со вспышкой COVID-19 // Всемирная организация здравоохранения. URL: [https://www.who.int/ith/2019-nCoV\\_advice\\_for\\_international\\_traffic-rev/ru/](https://www.who.int/ith/2019-nCoV_advice_for_international_traffic-rev/ru/)

при возникновении опасных природных явлений, влекущих стихийные бедствия, экологические катастрофы, эпидемии, сопровождающиеся значительными людскими и материальными потерями, нарушением общественного порядка и функционированием объектов обеспечения жизнедеятельности населения и территорий, спадом экономики. Тревожные тенденции распространения и увеличения количества таких явлений отмечены не только на уровне национальных правительств современных государств, но и экспертами соответствующих структурных подразделений ООН, ВОЗ и других международных организаций, связанными с предупреждением распространения опасных природных явлений и их последствий. Отечественные и зарубежные исследователи традиционно выделяют три основные группы причин (источников) возникновения таких ситуаций: чрезвычайные ситуации природного характера; чрезвычайные ситуации техногенного характера; чрезвычайные ситуации социального характера<sup>2</sup>.

К числу негативных природных явлений относятся многочисленные лесные пожары в Сибири и на Дальнем востоке, крупные наводнения в Амурской области, Якутии, Красноярском крае, в других регионах Российской Федерации, произошедшие в 2019–2021 гг., а также крупнейшая эпидемия, связанная с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, которая приобрела мировые масштабы. Официальная информация о вспышке пневмонии неизвестной этиологии в городе Ухань, столице провинции Хубэй, появилась впервые 31 декабря 2019 г. от центра Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в Китае (WHO China Country Office)<sup>3</sup>. Всего через месяц, 30 января 2020 г., Генеральный директор Всемирной организации здравоохранения объявил текущую вспышку COVID-19 чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение<sup>4</sup>.

Пандемия и глобальные ограничения оказали негативное воздействие не только на социальную сферу и экономику отдельных стран, но и на всю мировую экономическую систему и международные отношения, политические институты и процессы обеспечения жизнедеятельности многих государств, независимо от географического положения, форм правления и уровня их экономического развития.

Преодоление последствий таких негативных явлений требует объединения усилий всех развитых государств, международных организаций, серьезной работы органов публичной власти по модернизации основных институтов международного права и национальных правовых систем, регулирующих вопросы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, организации общественного здравоохранения и предупреждения распространения опасных инфекционных заболеваний.

Решать эту глобальную задачу в современных условиях предстоит на фоне распространения негативных факторов, к числу которых относятся глобальные экологические проблемы, связанные с изменениями климата, последствия применения опасных производств и технологий, требующие своего решения. По оценке Всемирной организации здравоохранения известные экологические риски предотвратимого характера являются причиной примерно четверти всех случаев смерти и болезней во всем мире, неизменно вызывая, как минимум, 13 млн случаев смерти ежегодно<sup>5</sup>.

Здоровая окружающая среда выступает решающим фактором здоровья и развития человека. По оценке специалистов ВОЗ, только воздействие на здоровье человека загрязненного воздуха ежегодно вызывает 7 млн случаев смерти, при этом более 90 % людей дышат загрязненным воздухом и почти 3 млрд человек все еще вынуждены пользоваться загрязняющими

<sup>2</sup> *Административная деятельность органов внутренних дел* : учеб. : в 2 ч. М. : ЦОКР МВД России, 2005. Ч. II. / под ред. В. П. Сальникова. С. 455–463 ; *Административное право России. Особенная часть* : учеб. для вузов / отв. ред. Д. Н. Бахрах. М. : БЕК, 1997. С. 110–111.

<sup>3</sup> *Wuhan Municipal Health Commission briefing on the pneumonia epidemic situation*. 31 December 2019 (in Mandarin). URL: <http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2019123108989>

<sup>4</sup> *Обновленные рекомендации ВОЗ в отношении международных перевозок в связи со вспышкой COVID-19* ...

<sup>5</sup> На основе следующих оценок: *Prüss-Üstün A., Corvalán C. F. Preventing disease through healthy environments: towards an estimate of the environmental burden of disease*. Geneva : World Health Organization, 2006. URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43457> ; *Prüss-Üstün A., Wolf J., Corvalán C. F., Bos R., Neira M. P. Preventing disease through healthy environments: a global assessment of the burden of disease from environmental risks*. Geneva : World Health Organization, 2016. URL: [https://www.who.int/quantifying\\_ehimpacts/publications/preventing-disease/en/](https://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/preventing-disease/en/)

окружающую среду производственными и бытовыми технологиями<sup>6</sup>.

К числу других негативных факторов, характеризующих обстановку, в условиях которой предпринимаются усилия по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 в Российской Федерации, относится проблема чистой питьевой воды, дефицит которой остро ощущается в Крыму, Севастополе, Калмыкии, в отдельных регионах Сибири и Кавказа, некоторых других регионах страны. В 2019 г. в процессе анализа проб воды из систем централизованного водоснабжения населенных пунктов России органами и учреждениями Роспотребнадзора в 36,75 % случаях было отмечено несоответствие проб гигиеническим нормативам по санитарно-химическим и микробиологическим показателям<sup>7</sup>.

В современных условиях эта проблема приобретает глобальный характер. По данным ВОЗ, более половины мирового населения до сих пор пользуется водоснабжением, организованным без соблюдения требований безопасности, и надлежащими средствами санитарии, а также страдает от низкого уровня гигиены, в результате чего каждый год происходит свыше 800 000 предотвратимых случаев смерти<sup>8</sup>.

Негативное воздействие внешних и внутренних факторов на среду обитания человека повышает уровень риска здоровья населения, оказывает влияние на социально-экономическую сферу, вызывая необходимость принятия неотложных мер по совершенствованию государственного контроля состояния экологии и санитарно-эпидемиологического благополучия.

Приведенные данные достаточно характеризуют общую экологическую и эпидемиологическую обстановку, позволяют выявить факторы и тенденции, необходимые для анализа эффективности законодательства, регулирующего от-

ношения в сфере охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В условиях возникновения и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 наиболее востребованными оказались все организационные и правовые механизмы межгосударственного сотрудничества в области предупреждения и распространения опасных инфекционных заболеваний. Важная роль в предупреждении распространения пандемии и преодолении ее последствий принадлежит Всемирной организации здравоохранения и действующим Международным медико-санитарным правилам (2005 г.)<sup>9</sup>, которые детально регламентируют общий порядок и процедуры взаимодействия национальных систем здравоохранения при выявлении опасных заболеваний и принятии мер по их локализации. Они утверждают порядок действия органов власти и медицинских организаций, а также устанавливают обязанности должностных лиц по своевременному оповещению субъектов санитарного контроля и вводят единую систему документов для декларации международных перевозок пассажиров и грузов при возникновении таких ситуаций.

Анализ практики применения Международных медико-санитарных правил (2005 г.) в большинстве стран мира в период пандемии еще раз подтверждает их эффективность и возможность имплементации основных стандартов и норм в правовую систему Российской Федерации. К числу таких положений можно отнести отдельные нормы-дефиниции и приверженность принципам, закрепленным в Уставе Организации Объединенных Наций<sup>10</sup> и Уставе Всемирной организации здравоохранения<sup>11</sup>. Это полностью соответствует современной международной доктрине Российской Федерации, основанной на приверженности основным принципам международного права и деятельности ООН.

<sup>6</sup> Во всем мире девять человек из 10 дышат загрязненным воздухом // Всемирная организация здравоохранения. URL: <https://www.who.int/ru/news/item/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>

<sup>7</sup> О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2019 году : гос. докл. М. : Федер. служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2020. С. 272.

<sup>8</sup> Global Health Observatory data repository // World Health Organization. URL: <http://apps.who.int/gho/data/view.main.INADEQUATEWSHV?lang=en/> (данные за 2016 г.).

<sup>9</sup> Приняты в г. Женеве 23 мая 2005 г. Резолюцией WHA58.3 на 8-ом пленарном заседании 58-ой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.

<sup>10</sup> Устав Организации Объединенных Наций : принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> О поправках к Уставу Всемирной организации здравоохранения (статьи 34 и 55) : резолюция Всемир. Ассамблеи здравоохранения : принята в г. Женеве 24 мая 1973 г. на 26-ой сессии Всемир. Ассамблеи здравоохранения // М-во иностр. дел Рос. Федерации. URL: <http://www.mid.ru/>

При обновлении и систематизации национального законодательства демократического государства, декларирующего гарантии основных прав и свобод человека, по нашему мнению, целесообразно рассматривать возможность имплементации положений отдельных норм Международных медико-санитарных правил (2005 г.), положительно зарекомендовавших себя в условиях пандемии, в том числе нормативное закрепление: основных понятий, сроков и форм сотрудничества (ст.ст. 6-10); критериев и порядка определения чрезвычайной ситуации международного значения (ст. 12); критериев, видов и содержания рекомендаций уполномоченных органов (ст.ст. 15–18); правил контроля перевозок (ст.ст. 23–29); порядка обращения с личными данными (ст. 45) и др. Отмеченные нормы представляют определенный интерес для разработки предложений по совершенствованию законодательных актов Российской Федерации.

Российский законодатель подтверждает обоснованность такого подхода к нормотворческой деятельности, так как согласно п. 2 ст. 38 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>12</sup> (далее – ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения») при разработке российских санитарных правил должен учитываться международный опыт в области санитарно-эпидемиологического нормирования. Целесообразность использования опыта международного сотрудничества подтверждается последними сведениями о новых коронавирусах [2], мутация которых находится в центре внимания отечественных и зарубежных ученых [3].

Своевременность и обоснованность такого подхода подтверждается тем, что современная практика имплементации норм международного права оказывает влияние на дальнейшее развитие стандартов отраслевых правоотношений в материальном и в процессуальном плане, исследование которых обычно отходило на второй план перед анализом общетеоретических проблем этого явления на национальном уровне [1; 3].

Международные медико-санитарных правила (2005 г.) не только утверждают стандарты взаимодействия и контроля, но и служат основой для развития институтов национального и международного права, мотивируя соседние страны заключать двусторонние/многосторонние соглашения о сотрудничестве в области профилактики и борьбы с инфекционными болезнями. В условиях пандемии эти правила становятся универсальной базой развития национальных правовых систем по вопросам межгосударственного и межведомственного сотрудничества при введении мер совместного контроля.

Примером дополнительных мер контроля за опасными инфекционными заболеваниями является Временное руководство ВОЗ по контролю за распространением COVID-19 на автомобильных пунктах пропуска через границу, регламентирующее порядок совместного назначения пунктов въезда автотранспорта сопредельными государствами и наделяющая их функциями принятия установленных мер по профилактике и борьбе с инфекциями, а также полномочиями для сообщения и реагирования на события, которые могут представлять собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, имеющую международное значение<sup>13</sup>. Отдельные положения этого и некоторых других правовых актов, по нашему мнению, целесообразно рассматривать как актуальный объект исследования в целях их последующей имплементации в отечественное законодательство о государственной границе и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Санитарная охрана территории Российской Федерации на приграничном пространстве и в пунктах пропуска через государственную границу по ст. 30 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» возложена на органы Роспотребнадзора, уполномоченные осуществлять санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска в установленном порядке<sup>14</sup>.

Проблема разработки критериев и механизма имплементации норм международного права в законодательство об охране здоровья

<sup>12</sup> О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650.

<sup>13</sup> Контроль распространения COVID-19 на автомобильных пунктах пропуска через границу : времен. руководство ВОЗ от 20 мая 2020 г. URL: <https://www.rosпотребнадзор.ru>

<sup>14</sup> Об утверждении Правил осуществления санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 29 июня 2011 г. № 500 (ред. от 28 февр. 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 27, ст. 3936 ; 2019. № 11, ст. 1115.

и обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения актуальна и, пожалуй, впервые формулируется и предлагается читателю как самостоятельное и весьма перспективное направление научного исследования.

Чрезвычайная ситуация глобального масштаба, вызванная пандемией, обусловила необходимость активного использования всех институтов национального права и международных правовых актов, позволила выявить существующие недостатки правового регулирования и еще раз подтвердила актуальность работы по совершенствованию действующих федеральных законов, их дальнейшей систематизации и кодификации. По мнению исследователей механизма конституционно-правового регулирования прав граждан в условиях пандемии, такая ситуация неизбежно предполагает изменение форм и способов деятельности органов публичной власти, введение ряда специальных мер, прежде всего мер административного принуждения, многие из которых сопряжены с ограничением прав человека [4, с. 17–20].

#### ОБСУЖДЕНИЕ ПРОБЛЕМ КОДИФИКАЦИИ

Современную правовую основу деятельности органов здравоохранения и специализированных служб, выполняющих многочисленные задачи в сфере охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, образует сложная система правовых актов, которые отличаются по юридической силе, назначению, задачам применения, содержанию правовых норм. Большинство этих правовых актов содержат юридические, медицинские, санитарные, технические, технологические, финансовые, этические и иные нормы, регламентирующие принципы, правила и стандарты оказания услуг населению в области общественного здравоохранения и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Такое структурное и содержательное разнообразие правовых актов в определенной степени затрудняет их унификацию и систематизацию.

Вместе с тем общие сфера применения и целевое назначение, единая система субъектов реализации, единый объект правового воздействия норм указанной группы правовых актов создают предпосылки для их последующей доработки, унификации, систематизации и возможной кодификации.

Анализ механизма правового регулирования отношений в сфере охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения свидетельствует о том, что основные федеральные законы, такие как «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>15</sup>, «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»<sup>16</sup>, «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»<sup>17</sup>, «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>18</sup>, другие федеральные законы и иные многочисленные нормативные правовые акты РФ, регулируют систему разнообразных медицинских и медико-санитарных правоотношений не в полном объеме, их нормы часто не согласованы между собой, допускают дублирование, пробелы.

Структуру правовых основ деятельности органов здравоохранения и санитарно-эпидемиологического надзора составляют международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральные законы и другие правовые акты Российской Федерации, многочисленные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в области охраны здоровья и осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора, межведомственные правовые акты, а также законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, принятые ими в пределах своих полномочий.

Сложность системы, структуры и содержания правовых актов, многочисленные пробелы и противоречия правовых норм наиболее ярко

<sup>15</sup> *Об основах* охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 нояб. 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724.

<sup>16</sup> *О предупреждении* распространения туберкулеза в Российской Федерации : федер. закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 26, ст. 2581.

<sup>17</sup> *О предупреждении* распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции) : федер. закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 14, ст. 1212.

<sup>18</sup> *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33, ст. 1913. Изменения, внесенные Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 429-ФЗ, вступили в силу со дня официального опубликования (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>).

проявились в период возникновения пандемии коронавируса COVID-19, когда все правовые средства предупреждения распространения опасной инфекции оказались наиболее востребованы в деятельности органов публичной власти и медицинских организаций. Практика правового регулирования отношений в области охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в экстремальных условиях позволила выявить ряд актуальных проблем, свидетельствующих о необходимости проведения кардинальной реформы всего законодательства об охране здоровья и обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Аналогичные выводы делают исследователи современного этапа деятельности отечественного здравоохранения в условиях пандемии [5, с. 86–88].

Стратегические направления деятельности и основные задачи, поставленные перед национальной системой здравоохранения Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, утвердившим Стратегию национальной безопасности Российской Федерации<sup>19</sup> и Указом Президента РФ от 6 июня 2019 г. № 254, утвердившим Стратегию развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года<sup>20</sup>, глобальные вызовы и угрозы безопасности жизненно важным интересам общества и государства, связанные с распространением пандемии коронавируса COVID-19, вызывают необходимость повышения эффективности системы общественного здравоохранения, совершенствования правовых основ ее деятельности, внедрения методов проектного и целевого управления, применения новых подходов к организации деятельности по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия на всех уровнях государственного и муниципального управления<sup>21</sup>.

Требуются глубокий анализ и переосмысление правовых основ обеспечения санитарно-эпидемиологического надзора, разработка современных и более эффективных методик оценки рисков здоровью населения, принятие научно обоснованных мер правового, организационного, медицинского, санитарного, технологическо-

го характера. Это еще раз подтверждает высокую актуальность поиска путей дальнейшего развития и повышения эффективности законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в Российской Федерации. Приведенные аргументы и выводы полностью соответствуют потребностям практики, отраженным в Публичной декларации целей и задач Роспотребнадзора, которая рассматривается как документ стратегического планирования в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения<sup>22</sup>.

Изучение теории и практики совершенствования действующих правовых систем говорит о том, что современное законодательство нуждается в периодическом проведении систематизаций различного уровня и формы. Фундаментальные исследования в области теории права не только прогнозируют существенные качественные изменения в организации и функционировании политических и правовых систем многих, особенно развитых, государств [6, с. 163], но и рассматривают в качестве одной из тенденций трансформацию механизма правового регулирования, основанного на изменении структуры и содержания функций права [7, с. 57].

Систематизация, приведение нормативно-правового массива в определенную систему предусматривает функциональное единство этой системы, ее единую регулятивную направленность. Заслуживает внимания позиция авторов, которые, анализируя особенности применения правил юридической техники в области теории права, отмечают, что для обеспечения смыслового единства, создаваемого в результате кодификации единого комплексного законодательного акта, этот вид систематизации должен проводиться в отношении строго определенного комплекса законов и подзаконных актов, не выходя за рамки кодифицируемой отрасли (подотрасли, института) права [8, с. 8–9].

Работа по систематизации и последующей кодификации отраслевого законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения должна осуществляться с учетом результатов научных исследований и анализа международной практики, что позволит разработать и реализовать новую концепцию его

<sup>19</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016, № 1, ч. 2, ст. 212.

<sup>20</sup> Там же. 2019. № 23, ст. 2927.

<sup>21</sup> О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2019 году ... С. 278.

<sup>22</sup> Публичная декларация целей и задач Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на 2021 год : утв. Роспотребнадзором. Документ опубликован не был. URL: <https://www.rospotrebnadzor.ru/>

реформирования с учетом тенденции усиления роли социального назначения функций государства в условиях глобализации [9, с. 31]. Принятие кодекса будет способствовать объединению и переработке правовых норм, рассредоточенных сегодня по многочисленным правовым актам.

Особое место в системе российского законодательства принадлежит законодательным актам, регламентирующим осуществление санитарно-эпидемиологического надзора и его полномочия в области административной юрисдикции (санитарному праву), которые имеют комплексный характер и объединяют нормы различных отраслей права, а также собственный, достаточно сформировавшийся предмет правового регулирования – систему отношений в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Этот вывод подтверждается исследованием отечественной и международной правоприменительной практики, что позволяет сделать вывод о целесообразности его кодификации с учетом специфики сферы применения и правовой природы регулируемых отношений.

Необходимо исходить из того, что при кодификации в большинстве случаев производится не только систематизация существующих норм права, но и их пересмотр с позиций достаточности содержания и эффективности применения при регулировании соответствующих отношений, переоценка всех норм и институтов реформируемой отрасли законодательства. Разработка концепции и подготовка проекта нового кодифицированного закона должны осуществляться в целях повышения качества комплексного и эффективного государственного регулирования отношений, складывающихся в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, на более высоком уровне с учетом развития соответствующих институтов международного права, новейшей отечественной и зарубежной практики.

Деятельность по кодификации санитарного законодательства необходимо осуществлять в соответствии с основными положениями Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года и учитывать наличие *следующих факторов*:

– сложной структуры существующей нормативной правовой базы, имеющей комплексный характер, содержащей многочисленные отраслевые правовые акты, отличающиеся по своей юридической силе, назначению, времени их принятия;

– высокой динамики нормотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц, уполномоченных в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе реализующих программу «регуляторной гильотины»;

– наличия достаточно четко определенного самостоятельного предмета правового регулирования – системы отношений, складывающихся в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

– глобализации новых вызовов и угроз жизненно важным интересам граждан, общества и государства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, влияющей на процессы обеспечения стабильного развития общества и экономики государства;

– высоких темпов развития институтов международного права, регулирующих вопросы взаимодействия при предупреждении распространения и преодолении последствий опасных инфекционных заболеваний (пандемии);

– необходимости более полной правовой регламентации применения мер правового воздействия, в том числе мер административного принуждения, а также уточнение административно-правового статуса и административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц, осуществляющих санитарно-эпидемиологический надзор в Российской Федерации.

Результаты многочисленных исследований подтверждают преимущества кодификации законодательства, регулирующего различные области социально-культурной сферы. Необходимость систематизации и преимущества принятия единого сводного закона (кодекса) в области здравоохранения, образования, социального обеспечения, экологии неоднократно обосновывались представителями различных отраслей российского права [10, с. 25–26].

Исследование теоретических и прикладных аспектов кодификации «санитарного права» подтверждает возможность их принятия и применения в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Так, принятие санитарного кодекса в Республике Кыргызстан, а также Кодекса Республики Казахстан от 18 сентября 2009 г. «О здоровье народа и системе здравоохранения», опыт некоторых субъектов Российской Федерации в данном направлении подтверждают целесообразность систематизации

и последующей кодификации рассматриваемой сферы отношений. Положительной оценки заслуживает работа авторского коллектива разработчиков кодекса и казахстанского законодателя, детально урегулировавших все основные направления деятельности органов государственной власти по охране здоровья населения и недопущению вредного воздействия на среду обитания человека в Казахстане.

Системный анализ современного состояния законодательства, отечественного и зарубежного опыта развития и особенностей применения отраслевого законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения позволяет выявить *тенденции* его дальнейшего развития, такие как:

– потребность дальнейшей систематизации применяемых нормативных правовых актов, санитарных правил и норм, технических регламентов в целях их дальнейшей унификации и кодификации;

– усложнение механизма административно-правового регулирования отношений в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения вследствие увеличения объекта правового воздействия и новых мер правовой регламентации складывающихся отношений;

– необходимость имплементации норм отдельных актов международного права в национальное законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения по вопросам взаимодействия и ограничений;

– постоянное взаимодействие с нормативными правовыми актами, регулирующими экономические, производственные, материальные, финансовые, налоговые, таможенные и иные отношения;

– совершенствование системы оперативно-реагирования, оповещения и взаимодействия при возникновении ЧС природно-биологического характера, в том числе пандемии коронавирусной инфекции COVID-19.

#### РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ:

##### ВАРИАНТЫ КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОМ БЛАГОПОЛУЧИИ НАСЕЛЕНИЯ

На основе проведенных исследований в области теории и практики правового регулирования читателю предлагаются два *варианта* (концепции) кодификации национального законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации.

1. Разработка и принятие *Кодекса о санитарно-эпидемиологическом благополучии Российской Федерации* (условное название – КоСЭБ) представляется научно обоснованным решением в силу достаточности сформированной нормативной базы, сложившейся устойчивой системы организационных и правовых отношений в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Представленный вариант кодекса, по замыслу авторов, предназначен для регламентации отношений правового, информационного, организационного и процессуального характера, включая вопросы организации и обеспечения деятельности системы субъектов (органов и учреждений) обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия на всех уровнях управления. Предполагается, что кодифицированный акт должен не только закреплять принципы и основные понятия этой деятельности, но и детально регулировать нерешенные вопросы разграничения полномочий государственных органов публичной власти в этой части предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, закрепленных в нормах п. «ж» ст. 72 Конституции Российской Федерации. Такое предложение требует дальнейшего изучения и серьезной научной проработки.

Отдельная структурная часть (раздел) проекта планируется для объединения норм, регулирующих внутриорганизационные отношения и взаимодействие с иными субъектами правоотношений, складывающихся во внешней сфере деятельности, включая принципы и регламент оказания услуг, правила работы с обращениями населения, общественными объединениями и организациями по вопросам, входящим в компетенцию Роспотребнадзора. Представляет интерес и предлагаемое закрепление в кодифицированном федеральном законе статуса и системы главных санитарных врачей и других должностных лиц, осуществляющих функции государственного санитарно-эпидемиологического надзора и административной юрисдикции. В настоящее время правовой статус данной федеральной службы регламентируется в основном подзаконным актом<sup>23</sup>.

В определенной доработке нуждаются и вопросы о видах и формах контрольно-надзорной деятельности, реализации иных полномочий,

<sup>23</sup> Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 (ред. от 30 апр. 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2899 ; 2020. № 19, ст. 3001.

которые сегодня законодателем рассредоточены по многочисленным законам и подзаконным нормативным правовым актам Российской Федерации. Думается, что их целесообразно объединить в одном разделе такого кодекса, что позволит более детально регламентировать все процедуры осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора, а также санитарно-эпидемиологического нормирования, социально-гигиенического мониторинга и ведения государственных регистров, лицензирования отдельных видов деятельности, санитарно-карантинного контроля и др.

С учетом опыта введения карантинных мероприятий и ограничений необходимо пересмотреть полномочия отдельных категорий должностных лиц, осуществляющих государственный надзор, для более детальной регламентации оснований, правил и условий применения мер государственного принуждения в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Это позволило бы юридически более точно урегулировать процедуры проведения санитарных проверок, административных расследований (санитарные расследования), контроля исполнения вынесенных постановлений, предписаний и рекомендаций, реализации иных административно-процессуальных мер, предусмотренных законом.

Кодификация законодательства предполагает не только пересмотр и улучшение действующих правовых норм, но и принятие новых, восполняющих существующие пробелы, содержащих дополнительные новейшие правовые предписания, способные повысить эффективность всего механизма правового регулирования. К числу новелл предлагаемого проекта кодекса относится предложение о включении в его структуру статей о правовых и социальных гарантиях, а также мерах правовой защиты должностных лиц, непосредственно выполняющих функции федерального надзора, и лиц, входящих в группу повышенного риска – контактирующих с потенциальными носителями опасных инфекционных заболеваний.

Представляется целесообразным учитывать при разработке проекта тенденцию расширения практики привлечения к оказанию медицинских услуг населению негосударственных организаций. Многообразие форм собственности, как свидетельствует практика, стало объективным фактором перераспределения отдельных функций государственных органов здравоохранения

в пользу иных организационно-правовых форм участия граждан в сфере оказания медицинских, медико-санитарных и иных востребованных услуг населению [11, с. 99–100]. Опыт применения правовых технологий по передаче отдельных видов публичных функций и услуг субъектам частного права активно изучается отечественными и зарубежными учеными при проведении сравнительно-правового анализа опыта Германии и России [12, с. 166–170], отмечаются существующие препятствия и делается вывод о необходимости совершенствования теоретических и правовых основ реализации социальных аспектов права в новых экономических условиях [13, с. 117–120].

Разработка проекта такого кодекса представляется наиболее актуальной в период реформирования административного законодательства, в том числе разработки нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и обновления законодательства о государственной контрольно-надзорной деятельности. Разработчикам проекта кодекса предстоит использовать опыт правового регулирования международного пограничного сотрудничества в области санитарного и эпидемиологического контроля и профилактики опасных инфекционных заболеваний, в том числе в преодолении последствий пандемии коронавируса COVID-19.

2. Разработка и принятие *Кодекса обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации (условное название – «Санитарный кодекс»)* – второго варианта кодификации, целью которого является комплексное правовое регулирование, преимущественно административно-процессуальной и административно-юрисдикционной деятельности в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Содержание этого варианта кодекса отличается его целевым назначением: законодательным закреплением полномочий субъектов государственного санитарно-эпидемиологического надзора, подробной регламентацией форм и методов их деятельности, порядка проведения санитарных проверок и расследований, включая процедуры составления и виды процессуальных документов санитарного расследования.

Этот вариант кодекса отличается меньшим объемом правовой регламентации и не предназначен для регулирования вопросов внутриорганизационной деятельности и разграничения общей компетенции должностных лиц

органов и учреждений, осуществляющих обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. По структуре и содержанию он представляет собой проект процессуального кодекса с элементами норм материального права, регламентирующими основания, порядок и условия применения мер административного принуждения (административного предупреждения, административного пресечения, административно-процессуального обеспечения, административно-восстановительных и иных мер).

Отдельный раздел (глава) кодекса может объединять нормы подробной регламентации процессуальных полномочий должностных лиц, осуществляющих санитарный контроль и надзор, а также порядок применения различных мер обеспечения карантинных мероприятий и ограничений.

#### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Рассмотренные в статье варианты систематизации и возможной кодификации отраслевого законодательства в исследуемой сфере отношений, разработанные с учетом преобладающих воздействующих факторов и тенденций его развития, позволяют определить основные направления его совершенствования в целях дальнейшей систематизации и унификации правовых норм санитарного законодательства Российской Федерации, что создает объективные предпосылки его последующей кодификации с использованием результатов исследований, проведенных при изучении отечественного и зарубежного опыта разработки подобных кодифицированных законодательных актов.

Вопросы санитарной защиты территории и осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора неразрывно связаны с работой органов здравоохранения и состоянием среды обитания человека. Разработка и принятие единого кодифицированного закона будет способствовать созданию необходимой нормативной базы и предпосылок для успешного решения комплексных задач охраны здоровья, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и поддержания благоприятной экологической обстановки.

Рассматривая варианты кодификации исследуемого отраслевого законодательства, необхо-

димо отметить, что отечественные исследователи и ранее обращали внимание на необходимость систематизации и возможной кодификации всего законодательства об охране здоровья и организации здравоохранения в Российской Федерации. Речь шла о создании обновленной, хорошо структурированной и согласованной по содержанию системы правовых актов, регламентирующих деятельность органов общественного здравоохранения по оказанию медицинской помощи населению. Вместе с тем высокая динамика обновления федерального законодательства об охране здоровья и медицинском страховании, отдельных видах медицинской деятельности и оказании медицинской помощи и услуг, других многочисленных законодательных актов, равно как и затянувшийся процесс реформирования системы здравоохранения, свидетельствуют о незавершенности процесса формирования правовых основ в указанной сфере отношений.

Разработка универсальных принципов и унификация норм права для регулирования организации и деятельности медицинских организаций различных форм собственности и ведомственной принадлежности по оказанию разнообразных видов медицинской помощи, медицинских услуг населению, а также специфика использования отдельных групп лекарственных препаратов и медицинского оборудования, институт медицинского страхования, многочисленные действующие медицинские и санитарные правила и стандарты во многом осложняют процесс их систематизации.

Наряду с совершенствованием механизма правового регулирования важная роль в создании благоприятной среды обитания и охраны здоровья человека возложена законом на государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наделенных правом разработки и принятия собственных государственных программ обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения подведомственных территорий. Однако, как показали проведенные исследования, такие программы еще не стали формой реализации полномочий субъектов Российской Федерации в области стратегического планирования развития и обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности регионов.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Тюменской области в рамках научного проекта № 20-411-720006.*

*The research was funded by RFBR and Tyumen Region, project number 20-411-720006.*

## Список литературы

1. Имплементация решений Европейского Суда по правам человека в российской правовой системе: концепции, правовые подходы и практика обеспечения : коллект. моногр. / под общ. ред. В. В. Лазарева. М. : ИЗИСП : Норма : Инфра-М, 2019. 416 с.
2. SARS and MERS: recent insights into emerging coronaviruses / De Wit E., Van Doremalen N., Falzarano D., Munster V. J. // *Nature Reviews Microbiology*. 2016. Vol. 14, № 8. P. 523–534. <https://doi.org/10.1038/nrmicro.2016.81>.
3. From SARS to MERS, Thrusting Coronaviruses into the Spotlight / Z. Song, Y. Xu, L. Bao, L. Zhang, P. Yu, Y. Qu, H. Zhu, W. Zhao, Y. Han, C. Qin // *Viruses*. 2019. Vol. 11, № 1. P. 59. <https://doi.org/10.3390/v11010059>
4. Варламова Н. В. Пандемия COVID-19 как вызов конституционному правопорядку // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2020. № 6 (139). С. 17–30. <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2020-6-17-30>
5. Мохов А. А. Принципы правового регулирования государственной модели национального здравоохранения // *Актуальные проблемы российского права*. 2021. Т. 16, № 3. С. 85–96. <https://doi.org/10.17803/10.17803/1994-1471.2021.124.3.085-096>
6. Керимов А. Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности: вопросы теории : моногр. М. : Норма, 2014. 190 с.
7. Иванников И. А. Теория и философия права : моногр. М. : Юрлитинформ, 2018. 143 с.
8. Чашин А. Н. Теория юридической систематизации. М. : Дело и Сервис, 2010. 337 с.
9. Государство, право, общество в условиях глобализирующегося мира : коллект. моногр. / отв. ред. А. В. Захаров. М. : Проспект, 2017. 333 с.
10. Систематизация законодательства как способ его развития : коллект. моногр. / отв. ред. В. А. Сивицкий. М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высш. шк. экономики, 2010. 535 с.
11. Фетюков Ф. В. Взаимодействие государства и гражданского общества: (теоретико-правовое исследование) : моногр. М. : Юрлитинформ, 2017. 159 с.
12. Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России : моногр. / вступ. ст. И. Л. Бачилло. М. : Рос. акад. правосудия, 2012. 327 с.
13. Варданыц Г. К. Социологическая теория права : моногр. М. : Академ. проект, 2007. 439 с.

## References

1. Lazarev V. V. (Ed.). *The Implementation of Decisions of the European Court of Human Rights in the Russian Legal System: Concepts, Legal Approaches and Practice of Ensuring*. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law Publ., Norma Publ., Infra-M Publ.; 2019. 416 p. (In Russ.).
2. De Wit E., Van Doremalen N., Falzarano D., Munster V. J. SARS and MERS: Recent Insights into Emerging Coronaviruses. *Nature Reviews Microbiology*. 2016;14(8):523-534. <https://doi.org/10.1038/nrmicro.2016.81>
3. Song Z., Xu Y., Bao L., Zhang L., Yu P., Qu Y., Zhu H., Zhao W., Han Y., Qin C. From SARS to MERS, Thrusting Coronaviruses into the Spotlight. *Viruses*. 2019;11(1):59. <https://doi.org/10.3390/v11010059>
4. Varlamova N. V. COVID-19 Pandemic as a Challenge to Constitutional Legal Order. *Comparative Constitutional Review*. 2020;6:17-30. <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2020-6-17-30> (In Russ.).
5. Mokhov A. A. Principles of Legal Regulation of the State Model of National Health Care. *Actual Problems of Russian Law*. 2021;16(3):85-96. <https://doi.org/10.17803/10.17803/1994-1471.2021.124.3.085-096> (In Russ.).
6. Kerimov A. D. *State Organization of Public Life: Theoretical Questions*. Moscow: Norma Publ.; 2014. 190 p. (In Russ.).
7. Ivannikov I. A. *Theory and Philosophy of Law*. Moscow: YurLitinform Publ.; 2018. 143 p. (In Russ.).
8. Chashin A. N. *The Theory of Legal Systematization*. Moscow: Delo i Servis Publ.; 2010. 337 p. (In Russ.).
9. Zakharov A. V. (Ed.). *State, Law, Society in a Globalizing World*. Moscow: Prospekt Publ.; 2017. 333 p. (In Russ.).
10. Sivitskii V. A. (Ed.). *Systematization of Legislation as a Way of Its Development*. Moscow: State University – Higher School of Economics Publ.; 2010. 535 p. (In Russ.).
11. Fetyukov F. V. *Interaction Between the State and Civil Society: (Theoretical and Legal Research)*. Moscow: YurLitinform Publ.; 2017. 159 p. (In Russ.).
12. Vasil'eva A. F. *Service State: An Administrative-Legal Study of the Provision of Public Services in Germany and Russia*. Moscow: Russian Academy of Justice Publ.; 2012. 327 p. (In Russ.).
13. Vardanyants G. K. *Sociological Theory of Law*. Moscow: Akademicheskii proekt Publ.; 2007. 439 p. (In Russ.).

Поступила | Received  
05.06.2021

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
25.06.2021

Принята к публикации | Accepted  
25.06.2021