

Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»

*На правах рукописи*

Литовко Константин Сергеевич

**Публично-правовые основы предотвращения распространения  
инфекционных заболеваний среди населения Российской Федерации**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
Солдатова Лариса Владимировна  
кандидат юридических наук, доцент

Москва - 2024

Диссертация выполнена в департаменте публичного права факультета права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:  
<https://www.hse.ru/sci/diss/>

#### 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Постановка проблемы и актуальность.** Опыт борьбы государств с пандемией новой коронавирусной инфекции SARS-CoV-2 (2019-nCoV) продемонстрировал пробелы нормативного регулирования и администрирования всех сфер общественной жизни перед угрозой распространения инфекционных заболеваний. По состоянию на 2023 год COVID-19 унес жизни от 17 до 30 млн человек. Пандемия COVID-19 стала самой серьезной со времен пандемии испанского гриппа 1918–1920 годов.

Вместе с тем происхождение вируса до конца не изучено, и все еще существуют версии его искусственного создания и распространения. 31 января 2020 года на территории Российской Федерации были зарегистрированы два первых случая заболевания COVID-19. Однако и до этой даты в России начались первые подготовительные мероприятия к встрече инфекции с учетом опыта стран, в которых уже были выявлены случаи заболеваний и приняты меры по предотвращению распространения инфекции.

С этой даты жизнь страны и каждого гражданина поделилась на «до и после» COVID-19, пандемия стала отсчетом трансформации общественных отношений, поставила перед государством и обществом вопросы, ответы на которые еще предстоит дать.

Одним из таких базовых вопросов является правовое регулирование общественных отношений по предотвращению распространения инфекционных заболеваний. Пандемия выявила те нормативные пробелы и противоречия, которые были «спящими» в период спокойной жизни. При этом пандемия вынудила исполнительную власть, законодательную власть изобретать совершенно новые методы управления общественными отношениями с учетом современных достижений, а также с учетом достижений, которые в период пандемии стали значительными угрозами (скорость перемещения, плотность населения, резистентность к лекарствам и др.). При этом отдельные существующие механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации формата эпидемий и

пандемий оказались не востребованными по ряду как объективных, так и субъективных политических причин.

Значительные изменения общественных отношений отразились и в поправках в Конституцию Российской Федерации 2020 года. Во многом эти изменения созрели намного раньше пандемии, но она стала их катализатором, дополнительно обострила многие вопросы, не находившие решения годами.

В самом начале пандемии в январе 2020 года был утвержден и новый состав Правительства Российской Федерации во главе с новым Председателем – М.В. Мишустиним. Новому Правительству пришлось оперативно и радикально реагировать на динамично складывающиеся и ранее не существовавшие обстоятельства, несущие прямую угрозу национальной безопасности страны. В 2020 году такой угрозой являлась пандемия COVID-19.

Обозначенные тектонические изменения общественных отношений оказали прямое влияние и на базовое регулирование общественных отношений в целом – на конституционно-правовые отношения и конституционно-правовой статус личности.

Пандемия COVID-19 подняла вопросы гарантий отдельных, но наиболее значимых конституционных прав граждан – права на жизнь, на медицинскую помощь, на свободу передвижения, свободу слова и иные.

Также в период пандемии остро встал вопрос распределения полномочий между федеральной, региональной и муниципальной властью.

Вопросы применения существовавших особых правовых режимов как режимов, ограничивающих конституционные права граждан и полномочия субъектов власти, также приобрели новую актуальность.

Специфика ситуации противодействия распространению COVID-19 заключалась в первую очередь в том, что данная фактически чрезвычайная ситуация затрагивала основное право человека – право на жизнь. Это создавало ситуацию постоянного острого политического выбора между мерами, принимаемыми в целях противодействия пандемии и направленными на защиту прав человека в привычной трактовке.

Также пандемия COVID-19 оказалась первым в современной истории человечества событием, которое вынудило все государства закрывать национальные границы, ограничивать перемещения своих и иностранных граждан внутри страны.

Закрытие границ, нарушение логистических цепочек создали, помимо гуманитарного медицинского кризиса, и кризис экономический. Способствовали развитию экономического кризиса и мероприятия локального характера по противодействию распространения инфекции – удаленный режим работы, карантины, больничные, использование на рабочих местах специальных средств защиты от инфекции.

Таким образом, исследование публично-правовых основ предотвращения распространения инфекционных заболеваний в Российской Федерации с учетом опыта противодействия распространению пандемии COVID-19 приобретает высокую актуальность и значение.

Учеными в своих работах исследовались отдельные аспекты концепции биологической и инфекционной безопасности, содержание и проблемы реализации конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, соотношение терминов «профилактика», «предупреждение», «предотвращение», биоэтические аспекты обеспечения конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, рассматривались вопросы Российской единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), системы медицинских учреждений, обеспечивающих инфекционную безопасность, вопросы соотношения полномочий федерального уровня власти и регионального, муниципального уровней власти.

В отечественной науке правовые исследования по теме публично-правовых основ предотвращения распространения инфекционных заболеваний с учетом периода борьбы с COVID-19 в последние годы встречаются все чаще. В публикациях последних лет ученые пытаются осмыслить влияние мер, принимаемых государством в целях предотвращения распространения инфекции на гарантии конституционных прав граждан, осмысливают вопросы законности

всеобщей вакцинации, рассматривают перспективы цифровизации сферы предотвращения распространения инфекционных заболеваний, анализируют опыт реализации полномочий органов публичной власти разных уровней в период действия режима повышенной готовности и в целом в период острых фаз распространения пандемии в том числе с учетом позиций высших судебных инстанций.

Вместе с тем, в доктрине не разработаны базовые правовые и междисциплинарные категории, необходимые для формирования системного подхода к явлению – не рассмотрено понятие категории «предотвращение», отсутствует глубокая проработка понятий «инфекционные заболевания», «инфекционная угроза», нет исследований, рассматривающих деятельность по предотвращению инфекционных заболеваний как системы, включающей в себя этапы осуществления деятельности. Недостаточно в научной литературе рассмотрен вопрос системы законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний. В целом в доктрине не представлено работ, в которых бы закономерности осуществления деятельности по предотвращению распространения инфекционных заболеваний обобщались с учетом ее междисциплинарной сущности и разнообразия и с учетом ее ключевого влияния на гарантии обеспечения основных конституционных прав граждан.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Специальные исследования, направленные на изучение публично-правового регулирования предотвращения распространения инфекционных заболеваний в Российской Федерации, не проводились.

Вместе с тем, среди научных трудов, затрагивающих аспекты публично-правового регулирования предотвращения распространения инфекционных заболеваний в Российской Федерации, а также особых правовых режимов (в части режимов повышенной готовности, чрезвычайной ситуации), выделяются работы таких исследователей как С.Н. Алексеенко, В.А. Андрюшенков, В.Е. Безсмертный, М.А. Громов, А.А. Громыко, А.М. Джафаров, А.И. Донскова, Е.В. Епифанова, Н.Г.

Жаворонкова, А.И. Землин, С.И. Конев, О.И. Кубарь, Е.В. Лунгу, Е.Б. Лупарев, Л.Б. Москвин, А.А. Мохов, Г.Г. Онищенко, А.В. Пекшев, А.Ю. Попова, Н.А. Самохвалов, В.П. Топоркова, Г.Р. Фахрутдинова, Е.В. Шатоха, Ю.Г. Шпаковский, С.А. Яковлев. и других ученых.

Отдельные аспекты исследуемой темы в части понятия инфекционных заболеваний, категорий «профилактика», «предупреждение», «предотвращение», особенностей профилактики инфекционных заболеваний в учреждениях системы Федеральной службы исполнения наказаний, содержания конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, биоэтического аспекта предотвращения распространения инфекционных заболеваний рассматривались соответственно такими исследователями как С.Н. Алексеенко, Е.В. Дробот, А.В. Шведко, А.И. Мелихов, Ю.В. Михайлова, А.К. Теохаров, Г. Батболд, Е.В. Шатоха, В.В. Пучкова, О.И. Кубарь, С.Ю. Шевченко, Е.В. Брызгалина.

Концепцию биологической безопасности формировали и исследовали Г.Г. Онищенко, В.Ю. Смоленский, Е.Б. Ежлова, Ю.В. Демина, В.П. Топорков, А.В. Топорков, М.Н. Ляпин, В.В. Кутырев. Вопросы инфекционной безопасности в своих исследованиях поднимал А.Н. Лопанов.

Теме предотвращения распространения инфекционных заболеваний и осмыслению опыта противодействия распространению COVID-19 также посвящены работы иностранных ученых-юристов F. Gibelli, G. Ricci, A. Sirignano, D. De Leo, B.A. Cigler, J.G. Hodge, J.L. Piatt, L. Barraza., P. Trzaskawka, J. Kic-Drgas, P. Daębrowska-Kłosińska и иных.

Следует отметить фрагментарность проводимых исследований, так как в работах, как правило, изучались отдельные аспекты концепции биологической и инфекционной безопасности, содержание и проблемы реализации конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, соотношение терминов «профилактика», «предупреждение», «предотвращение», биоэтические аспекты обеспечения конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, рассматривались вопросы РСЧС, системы медицинских учреждений,

обеспечивающих инфекционную безопасность, вопросы соотношения полномочий федерального уровня власти и регионального, муниципального уровней власти.

Вместе с тем, в доктрине не разработаны базовые правовые и междисциплинарные категории, необходимые для формирования системного подхода к явлению – не рассмотрено понятие категории «предотвращение», отсутствует глубокая проработка понятий «инфекционные заболевания», «инфекционная угроза», отсутствуют системные исследования деятельности по предотвращению инфекционных заболеваний. Неполно в научной литературе рассмотрен вопрос системы законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний. В целом в доктрине не представлены работы, в которых деятельность по предотвращению распространения инфекционных заболеваний обобщается с учетом ее междисциплинарной сущности во взаимосвязи с ролью гарантии обеспечения основных конституционных прав граждан.

В отечественной науке правовые исследования отдельных аспектов публично-правовых основ предотвращения распространения инфекционных заболеваний с учетом периода борьбы с COVID-19 в последние годы встречаются все чаще. В публикациях последних лет ученые пытаются осмыслить влияние мер, принимаемых государством в целях предотвращения распространения инфекции на гарантии конституционных прав граждан, рассматривают вопросы законности всеобщей вакцинации и перспективы цифровизации сферы предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также анализируют опыт реализации полномочий органов государственной власти разных уровней в период действия режима повышенной готовности и в целом в период острых фаз распространения пандемии, в том числе с учетом позиций высших судебных инстанций.

**Цель** исследования заключается в том, чтобы на основе комплексного анализа публично-правовых основ регулирования деятельности по предотвращению распространения инфекционных заболеваний выявить закономерности и особенности деятельности государства по предотвращению

распространения инфекционных заболеваний, позволяющие сформировать целостное представление о системе предотвращения распространения инфекционных заболеваний в Российской Федерации и предложить потенциальные направления ее развития.

Для достижения указанной цели в рамках исследования необходимо решить следующие **задачи**:

- рассмотреть содержание термина «предотвращение» в доктрине и нормативном правовом регулировании Российской Федерации;
- определить подходы к понятию «инфекционных заболеваний» и инфекционной безопасности в науке и законодательстве;
- установить этапы осуществления деятельности по предотвращению распространения инфекционных заболеваний и их содержание;
- рассмотреть сущность конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, роль системы по предотвращению распространения инфекционных заболеваний в его обеспечении;
- проанализировать действующее нормативное регулирование Российской Федерации в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний и выявить закономерности его внутренней структуры, отражающие его системность;
- рассмотреть материалы судебной практики в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний и определить роль позиций судов в формулировании общих подходов в предотвращении инфекционных заболеваний;
- выявить и проанализировать биоэтические аспекты деятельности по предотвращению распространения инфекционных заболеваний на примере противодействия распространению COVID-19 с учетом актуальных концептуальных подходов в сфере биоэтики;
- определить сущность и содержание системы предотвращения распространения инфекционных заболеваний в Российской Федерации;

- выработать практические рекомендации по совершенствованию системы предотвращения распространения инфекционных заболеваний, ее нормативного регулирования.

**Объектом исследования** являются общественные отношения в сфере осуществления органами публичной власти и иными субъектами деятельности по предотвращению распространения инфекционных заболеваний.

**Предметом исследования** составили действующие нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие порядок предотвращения распространения инфекционных заболеваний и обеспечение гарантий отдельных связанных с этим конституционных прав граждан, соответствующая научная и монографическая литература, материалы правоприменения и судебной практики.

**Источники диссертационного исследования** делятся на следующие группы:

1) нормативные правовые акты. Эта группа источников включает юридические основания исследования. В исследовании использованы международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, нормативное регулирование которых затрагивает предмет исследования – предотвращение инфекционных заболеваний. Одними из основных отечественных нормативных правовых актов, напрямую регулирующих рассматриваемые общественные отношения являются: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральный закон от 21 декабря 1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон от 30 декабря 2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации».

2) материалы судебной практики. В данную группу источников включены судебные решения, затрагивающие предмет исследования. Наиболее значимыми для исследования судебными решениями являются: Постановление

Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П<sup>1</sup>, Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации, Президиума Совета судей Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 821<sup>2</sup>. Также в исследовании использованы не прямые ссылки на иные значимые решения судов, которые рассматривались в работах других исследователей<sup>3</sup>.

3) диссертации и авторефераты диссертаций. В диссертациях и авторефератах диссертаций почерпнуты отдельные наиболее обобщенные и систематизированные взгляды, касающиеся предмета исследования. Из диссертации Д.М. Брыкина<sup>4</sup> взята классификация особых правовых режимов в Российской Федерации. Из диссертации С.С. Власенко<sup>5</sup> взяты сведения о значении высокого экономического ущерба от инфекционных заболеваний как фактора для криминализации распространения таких заболеваний среди населения. В исследовании А.К. Теохарова<sup>6</sup> отмечено подтверждение гипотезы о высоком значении профилактики как этапа в противодействии инфекционным заболеваниям в современных условиях. Значение борьбы с опасными для здоровья человека заболеваниями в контексте национальной безопасности отмечено А.В. Басовой<sup>7</sup>. Содержание конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области». // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> О приостановлении личного приема граждан в судах: постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации, Президиума Совета судей Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 821 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Лебедев В.А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex Russica. 2017. № 1 (122). С. 130–139.

<sup>4</sup> Брыкин Д.М. Ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях особых правовых режимов: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Москва, 2010. 167 с.

<sup>5</sup> Власенко С.С. Уголовно-правовые аспекты противодействия распространению опасных инфекционных заболеваний человека: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.08 / Ростов-на-Дону, 2011. - 23 с.

<sup>6</sup> Теохаров А.К. Противодействие заражению инфекционными заболеваниями: уголовно-правовой и криминологический аспекты: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.08 / Омск, 2013. - 19 с.

<sup>7</sup> Басова А.В. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от состояния здоровья в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Пенза, 2018. - 35 с.

раскрыто в работах Т.Ю. Холодовой<sup>8</sup>, В.П. Бушуевой<sup>9</sup>, Е.В. Шленевой<sup>10</sup> и др. авторов.

4) монографии и учебники. Из монографий и учебников взяты базовые идеи дисциплин, при изучении которых затрагиваются вопросы предотвращения инфекционных заболеваний – «Конституционное право России»<sup>11</sup>, «Профилактика заболеваний»<sup>12</sup>, «Публичное медицинское право»<sup>13</sup>. Особое значение для комплексного рассмотрения темы предотвращения распространения инфекционных заболеваний имел коллективный аналитический междисциплинарный труд «Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России.»<sup>14</sup>.

5) научные статьи. В исследовании непосредственно использовано более 120 актуальных научных статей, в том числе иностранных авторов. Среди значимых концептуальных работ можно назвать цикл статей под редакцией Г.Г. Онищенко «Актуальные проблемы биологической безопасности в современных условиях.»<sup>15</sup>. Значимым для исследования выступили идеи Н.Г. Жаворонковой и Ю.Г.

---

<sup>8</sup> Холодова Т.Ю. Конституционно-правовое обеспечение прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Москва, 2006. - 23 с.

<sup>9</sup> Бушуева В.П. Конституционное право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации на современном этапе: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Москва, 2006. - 26 с.

<sup>10</sup> Шленева Е.В. Конституционное право на охрану здоровья в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Москва, 2004. - 26 с.

<sup>11</sup> Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие : в 2 томах. Том 1 / С. А. Авакьян. — 7-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2021. - 864 с.; Ильин А.В. Конституционное право России. Авторский курс // Эксмо. Москва. 2022 г. 448 с.

<sup>12</sup> Алексеенко, С.Н. Профилактика заболеваний: учебное пособие для студентов высших учебных заведений / С. Н. Алексеенко, Е. В. Дробот. – Москва : Академия Естествознания, 2015. - 449 с.; Пильщикова В.В., Бондина В.М., Губарева Д.А., Пузанова Е.А. Профилактика заболеваний: учебное пособие для студентов лечебного и педиатрического факультетов. / Краснодар, ГБОУ ВПО КубГМУ Минздрава России, 2016. –224 с.

<sup>13</sup> Лупарев Е.Б., Епифанова Е.В. Публичное медицинское право. / Краснодар: Кубанский государственный университет., 2021. 191 с.

<sup>14</sup> Мау В.А., Идрисов Г.И., Кузьминов Я.И., Радыгин А.Д., Садовничий В.А., Синельников-Мурылев С.Г. (ред.). Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. / Москва: 2020. - 744 с.

<sup>15</sup> Онищенко, В.Ю. [и др.] Концептуальные основы биологической безопасности. Часть I / Г. Г. Онищенко, В.Ю. Смоленский, Е.Б. Ежлова [и др.] // Вестник Российской академии медицинских наук. – 2013. – Т. 68, № 10. – С. 4-13.; Онищенко Г. Г. [и др.] Актуальные проблемы биологической безопасности в современных условиях. Часть 2. Понятийная, терминологическая и определительная база биологической безопасности / Г. Г. Онищенко, В. Ю. Смоленский, Е. Б. Ежлова [и др.] // Вестник Российской академии медицинских наук. – 2013. – Т. 68, № 11. – С. 4-11.; Онищенко Г. Г. [и др.] Актуальные проблемы биологической безопасности в современных условиях. Часть 3. Научное обеспечение национального нормирования широкого формата биологической безопасности / Г. Г. Онищенко, В. Ю. Смоленский, Е. Б. Ежлова [и др.] // Вестник Российской академии медицинских наук. – 2014. – Т. 69, № 11-12. – С. 118-127.

Шпаковского<sup>16</sup> о реформировании системы госуправления в связи с чрезвычайными ситуациями нового характера, конституционно-правовых аспектах особых правовых режимов и др. Идеи А.А. Мохова<sup>17</sup> были использованы при формулировании особенностей реакции системы отечественного здравоохранения в период пандемии и при формулировании концептуальных основ системы предотвращения инфекционных заболеваний в контексте системы биологической безопасности страны.

б) иные источники. В данную группу включены в основном источники из сети «Интернет», имеющие новостной характер, а также информационные источники, не имеющие материального носителя (онлайн-словари, статистические данные, сайты с иностранными источниками).

**Методология и методы исследования.** Для достижения поставленной цели научно-исследовательской работы использовались как общенаучные, так и частнонаучные методы исследования.

Так, диалектический метод позволил рассмотреть конституционно-правовые основы деятельности по предотвращению распространения инфекционных заболеваний среди населения Российской Федерации в их развитии, с учетом взаимодействия их составляющих частей (конституционного права на здоровье и медицинскую помощь, регулирования особых правовых режимов, терминологических особенностей сферы), а также с иными институтами конституционного права (вопросы конституционного процесса, применения полномочий органов публичной власти субъектов Российской Федерации) и иных отраслей права (административная и уголовная ответственность как инструменты,

---

<sup>16</sup> Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий при чрезвычайных ситуациях: уроки пандемии COVID-19 // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2020. № 5 (69). С. 130-142.; Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Конституционно-правовое регулирование ограничения прав и свобод человека и гражданина в России в особых обстоятельствах // Вестник Университета Имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 4 (80). С. 115-124.

<sup>17</sup> Мохов А.А. Биологическая безопасность и правовые режимы ее обеспечения // Донецкий национальный университет, 2021. С. 60-65.; Мохов А.А. К вопросу о биоресурсных центрах и биоколлекциях // Бизнес, Менеджмент И Право. 2021. № 1 (49). С. 26-30.; Мохов А.А. Концепция четырех «био» в праве и законодательстве // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8 (117) (15). С. 146-154.; Мохов А.А. Принципы правового регулирования государственной модели национального здравоохранения // Актуальные проблемы российского права, 2021. Т. 16. № 3 (124). С. 85-96.

формирующие санкции за нарушение правил предотвращения распространения инфекционных заболеваний).

Метод абстрагирования позволил сконцентрироваться на отдельных наиболее важных моментах исследования отдельно от других частных проблем нормативного регулирования сферы и осуществления органами публичной власти своих полномочий для последующего детального анализа (в частности, с помощью в том числе метода абстрагирования была сформулирована этапы (элементы) деятельности по предотвращению распространения инфекционных заболеваний и ее последовательность и единство, была предложена классификация нормативных правовых актов в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний).

Метод обобщения позволил сделать выводы в результате обработки полученных данных наравне с применением методов дедукции и индукции (метод обобщения позволил выявить релевантные для сферы принципы обеспечения биологической безопасности, выявить существующие тенденции обеспечения инфекционной безопасности).

Для написания диссертации были применены различные специальные методы познания, такие как историко-правовой анализ, формально-юридический анализ, сравнительно-правовой анализ, метод толкования правовых норм и другие.

В частности, формально-юридический метод использовался как основной метод для определения значимых правовых характеристик при определении понятия «предотвращение распространения инфекционных заболеваний», «инфекционные заболевания», «инфекционная безопасность» при осуществлении анализа действующего нормативного правового регулирования. Также была проанализирована специфика особых правовых режимов повышенной готовности, чрезвычайного положений, карантина и т.д.

Сравнительно-правовой метод использован для рассмотрения опыта нормативного и управленческого реагирования на распространение инфекции COVID-19 в иностранных государствах.

Историко-правовой анализ позволил выявить особенности правового регулирования в период противодействия распространению пандемии COVID-19.

С помощью метода толкования правовых норм был выявлен специфический нормативный смысл термина «предотвращение».

Указанные методы позволили решить поставленные в исследовании задачи.

**Научная новизна** исследования выражается в разработке на основе теоретического осмысления общественных отношений по предотвращению распространения инфекционных заболеваний и оценке их нормативных правовых оснований обобщенного систематизированного подхода к деятельности по предотвращению распространения инфекционных заболеваний, выявлению ключевых элементов системы предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также выработке практических рекомендаций по совершенствованию законодательства в исследуемой сфере для повышения гарантий обеспечения конституционных прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, развития предсказуемости и легитимности нормативного правового регулирования в условиях возникновения и распространения новых инфекционных заболеваний.

Проведенное исследование расширяет научные представления о системе предотвращения распространения инфекционных заболеваний в Российской Федерации посредством раскрытия особенностей процесса формирования данной системы, выявления тенденций правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере, а также прогнозирования путей совершенствования действующего законодательства и подзаконных нормативных правовых актов. Научная новизна исследования отражена в положениях, выносимых на защиту.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Обоснована целесообразность применения в науке и законодательстве единого обобщающего группу исследуемых отношений понятия «предотвращение распространения инфекционных заболеваний», под которым предлагается понимать непрерывную системную деятельность уполномоченных органов

публичной власти и иных организаций, охватывающую весь процесс защиты населения от инфекционных заболеваний, включая профилактику распространения инфекционных заболеваний, устранение инфекционной угрозы и восстановление общественных отношений до состояния, предшествующего реализации инфекционной угрозы.

2. Система предотвращения распространения инфекционных заболеваний в Российской Федерации является цикличной и включает в себя три этапа (уровня), каждый из которых имеет свои специфические цели, задачи и инструменты:

1) профилактика инфекционных заболеваний (мониторинг состояния эпидемиологической обстановки и активные действия органов публичной власти по недопущению развития в ней инфекционных рисков и инфекционных угроз);

2) устранение инфекционной угрозы (снижение инфекционной угрозы до допустимого инфекционного риска или ее исключение);

3) восстановление общественных отношений до состояния, действовавшего на момент активизации этапа устранения инфекционной угрозы (возмещение причиненного ущерба, аналитика позитивных и негативных практик, совершенствование законодательства).

3. Формирование и функционирование системы предотвращения распространения инфекционных заболеваний должно опираться на совокупность принципов. Данные принципы можно разделить на общие и специальные. Во главе общих принципов стоят принципы конституционности, законности и справедливости, к специальным относятся следующие принципы:

- баланс между общественной безопасностью и правами и свободами личности;

- приоритет снижения инфекционных угроз;

- централизованность системы реагирования на экстренные ситуации;

- постоянный мониторинг состояния инфекционных угроз.

- учет принципов биоэтики при определении ограничительных мер.

4. Система предотвращения распространения инфекционных заболеваний, находящаяся в тесной связи с конституционным правом на охрану здоровья и

медицинскую помощь, по своей сущности носит комплексный характер. Поэтому правовое регулирование отношений в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний должно основываться на межотраслевом «универсальном» подходе, предусматривающем помимо принятия специальных нормативных правовых актов по вопросам предотвращения распространения инфекционных заболеваний, интеграцию соответствующих норм в нормативные правовые акты различных отраслей и уровней принятия, а также создание условий для своевременной корректировки законодательства в условиях распространения инфекционных заболеваний в пределах, обеспечивающих соблюдение прав и законных интересов человека и безопасности общества в целом. Это позволит сформировать эффективную межотраслевую и комплексную систему, включающую в себя правовое регулирование федерального, регионального и муниципального уровней.

5. Предложена классификация нормативных правовых актов в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний, основанная на межотраслевом подходе к регулированию деятельности и учитывающая высокое значение и специфику правоприменительной практики в сфере исследования:

1) по уровню принятия норм, что обеспечивает качественное и эффективное распределение полномочий между органами публичной власти разных уровней (Конституция и нормативные правовые акты федерального уровня; нормативные правовые акты регионального уровня; нормативные правовые акты муниципального уровня);

2) по уровню управления, что необходимо для определения комплекса соответствующих эффективных мер и критериев (акты стратегического характера; акты тактического характера; акты оперативного характера);

3) по отраслевой принадлежности, что создает необходимые условия для учета комплексного характера отношений (акты, непосредственно регулирующие сферу противодействия распространению инфекционных заболеваний, акты, регулирующие сферу медицинской деятельности; акты, регулирующие сферу противодействия возникновению чрезвычайных ситуаций; акты, регулирующие

сферу охраны окружающей среды; нормы, предусматривающие ответственность за правонарушения в сфере распространения инфекционных заболеваний).

Предложенная классификация позволит в ходе правотворчества шире применять инструменты нормативного регулирования, при этом учитывать их специфику для сферы предотвращения инфекционных заболеваний и корректно встраивать новые акты в общую систему законодательства.

6. Неоднородность и частичная фрагментарность регулирования исследуемых общественных отношений в период пандемии возложила на суды как дополнительную нагрузку, так и повышенную ответственность за выносимые решения. Качество выносимых судебных решений по делам о нарушении режима повышенной готовности, введенного в период пандемии COVID-19, находилось в непосредственной связи со следующими факторами:

суд оценивал не только формальное следование букве закона, но и соответствие действий / решений целям, задачам и принципам правового регулирования;

приоритетными ориентирами стали суть нормативных изменений, их соответствие единой государственной политике по снижению ущерба, причиненного пандемией;

дополнительно обозначена повышенная ценность коллективной общественной безопасности в сравнении с ценностью отдельных не абсолютных прав конкретных граждан.

В связи с этим в период противодействия экстраординарным обстоятельствам пандемии COVID-19 значительно усилилась роль высших судов в толковании нормативных актов, определявших не только правильность применения той или иной конкретной нормы, но и выявлявших цель и сущность правового регулирования рассматриваемых отношений. Указанное свидетельствует об исключительной важности включения в нормативные правовые акты, регулирующие отношения по предотвращению распространения инфекционных заболеваний, норм права, устанавливающих цели и принципы такого регулирования.

7. Обоснована необходимость учета принципов биоэтики и оценки рисков возникновения биоэтических проблем при нормотворчестве и правоприменении в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний.

Анализ отношений в период противодействия пандемии COVID-19 демонстрирует обострение как макро-, так и микробиоэтических проблем, связанных с ограничением отдельных конституционных прав граждан, которое является либо следствием, либо причиной таких ограничений.

Проведенное исследование позволило выявить следующие факторы, вызвавшие эскалацию биоэтических проблем в период пандемии:

1) отсутствие нормативных правовых актов либо несвоевременное принятие нормативных правовых актов в сфере биобезопасности;

2) дистрибутивная справедливость при распределении ресурсов между населением крупных агломераций и иных населенных пунктов;

3) проблема выбора между экономической стабильностью и большим количеством возможных жертв;

4) нескоординированность управленческих действий и решений;

5) проблема достоверности информации об уровне заболеваемости и смертности;

6) непоследовательность управленческих методов и практик;

7) проблемы личного этического выбора врачей в моменты коллапсов медицинской системы;

8) возможное несоблюдение принципа информированного согласия и правдивости при вакцинации населения.

Обязательный учет данных факторов в формировании правового регулирования отношений по предотвращению распространения инфекционных заболеваний и практики его применения является обязательным условием создания качественной системы управления в Российской Федерации, что не может быть достигнуто без учета принципов биоэтики и оценки рисков возникновения биоэтических проблем.

8. Обеспечение конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, установление пределов допустимых ограничений конституционных прав в рамках предотвращения распространения инфекционных заболеваний должны достигаться посредством реализации комплекса взаимосвязанных правовых и организационных мер, включающих:

1) определение и применение индикаторов готовности системы здравоохранения к эпидемиям и пандемиям (правовая и организационная мера);

2) введение критериев эффективности мер по предотвращению распространения инфекционных заболеваний, включая разработку соответствующих методических документов и нормативных актов в сфере противодействия эпидемиям с учетом успешных практик, в том числе направленных на регулирование порядка сбора, анализа и публикации статистики заболеваемости (организационная и правовая мера);

3) поиск новых способов обеспечения права на охрану здоровья и медицинскую помощь, теоретическое переосмысление и модернизация существующих способов его обеспечения в связи с их невостребованностью или недостаточностью в период противодействия пандемии COVID-19 (организационная мера);

4) формирование системы особых правовых режимов с учетом опыта противодействия пандемии COVID-19, выработка единых подходов по разграничению критериев установления таких режимов, методики оценки соразмерности вводимых ограничений возникшим угрозам (правовая и организационная мера).

9. Целесообразно внедрять и расширять применение инструментов цифровизации системы предотвращения распространения инфекционных заболеваний и системы РСЧС, а также создать автоматизированную методику оценки экономического ущерба от распространения инфекционных заболеваний, обеспечив их внедрение и эксплуатацию качественным правовым регулированием.

**Теоретическая значимость** заключается в формировании теоретических основ правового регулирования деятельности по предотвращению

распространения инфекционных заболеваний посредством определения наиболее существенных ее элементов, в которых учтены сложившиеся теоретические и практические взгляды на исследуемые явления и в наибольшей степени учтены существенные признаки конституционно-правового регулирования системы предотвращения распространения инфекционных заболеваний, требующие детального внимания. Исследованием заложена база для проведения последующих научных или прикладных исследований в сферах правового регулирования предотвращения инфекционных заболеваний, конституционного права, института особых правовых режимов, распределения полномочий органов публичной власти Российской Федерации.

**Практическая значимость** работы заключается в возможности использования полученных результатов для совершенствования законодательной базы исследуемого явления, а также применения исследованных критериев в правоохранительной деятельности в случае нарушения прав граждан, в рамках судебного правоприменения при разрешении судебных споров о нарушении прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, свободу передвижения, свободу слова, достоверную информацию о состоянии окружающей среды, а также при актуализации основ учебных дисциплин «Конституционное право», «Медицинское право», «Административное право», «Правовые основы национальной безопасности».

#### **Степень достоверности и апробация результатов исследования**

По результатам диссертационного исследования диссертант подготовил ряд статей, опубликованных в изданиях, входящих в список рекомендованных журналов НИУ ВШЭ (список D), а также в изданиях, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (перечень ВАК). Сформулированные концептуальные положения докладывались на научно-практической конференции «Международный молодежный научный форум «ЛОМОНОСОВ-2021», г. Москва (доклад на тему: «К вопросу о правовом регулировании в сфере биологической

безопасности», 2021.), а также обсуждались в рамках выступления при подготовке коллективного представления проекта (доклад на тему: «Тенденции развития биологической безопасности») по итогам VIII Зимней школы молодых ученых Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Право и биотехнологии» 25-28 января 2022 г., г. Москва.

Кроме того, отдельные положения диссертационного исследования использовались автором в рамках проекта «Этика и право: соотношение и механизмы взаимовлияния» (программа фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2022 г.).

Изложенные в исследовании подходы использовались автором в ходе практической работы в Министерстве экономического развития Российской Федерации, Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики и АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» в части учета выводов исследования при совершенствовании нормативно-правового регулирования, а также при проведении автором занятий по дисциплине «Право» («Правовая грамотность») на факультете креативных индустрий НИУ ВШЭ.

## **КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** к диссертации отражена актуальность ее темы, а также степень ее разработанности, обозначен предмет и цели исследования, поставлены исследовательские задачи, определены объект, предмет, методология исследования, обосновывается научная новизна, представляются основные положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации исследования, описывается структура диссертации.

**В первой главе** *«Предотвращение инфекционных заболеваний как гарантия обеспечения конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь»* рассматриваются конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь в период распространения инфекционных заболеваний,

терминологические основы предотвращения распространения инфекционных заболеваний, инфекционной безопасности, учитываются теоретические медицинские основы эпидемиологического процесса, медицинские и терминологические особенности используются для формулирования концепции этапности предотвращения инфекционных заболеваний и содержания этих этапов.

**В параграфе 1.1** *«Конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь в период распространения инфекционных заболеваний»* рассмотрено ограничение конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также отдельных иных конституционных прав в период противодействия пандемии COVID-19, сформулированы предложения по повышению гарантий конституционных прав при возникновении инфекционных угроз в будущем. Обращено внимание на необходимость расширения цифровизации сферы.

**В параграфе 1.2** *«Понятие инфекционных заболеваний и инфекционной безопасности в науке и законодательстве»* проводится сравнение терминов «предупреждение», «профилактика», «предотвращение», делается вывод о целесообразности разделения данных терминов и использования термина «предотвращение» для описания всего процесса борьбы с инфекционными заболеваниями. Осуществлена характеристика термина «инфекционные заболевания» как с медицинской, так и с правовой точек зрения. Делается вывод о высоком значении борьбы с инфекционными заболеваниями и необходимости повышения инфекционной безопасности в целях сокращения экономического ущерба и ущерба национальной безопасности. Отмечается сохранение рисков формирования новых инфекционных заболеваний. Предлагается определение термина «инфекционная безопасность».

**В параграфе 1.3** *«Концепция системы предотвращения инфекционных заболеваний как гарантии обеспечения конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь»* исследуется этапность деятельности по предотвращению распространения инфекционных заболеваний с учетом эпидемиологических закономерностей развития процесса инфекционных

заражений. Предлагается разработать и внедрить в Российской Федерации единую взаимосвязанную систему предотвращения распространения инфекционных заболеваний, основанной на трех этапах (элементах) - профилактика инфекционных заболеваний, устранение инфекционной угрозы, восстановление общественных отношений до состояния, действовавшего на момент активизации этапа устранения инфекционной угрозы. Каждый этап обладает своими целями и задачами, инструментами реагирования.

**Вторая глава** – *«Правовой механизм предотвращения распространения инфекционных заболеваний среди населения Российской Федерации»* посвящена рассмотрению анализу системы отечественного законодательства в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний, полномочий органов публичной власти, рассмотрению актуальных судебных решений, затрагивающих вопросы борьбы с инфекционными заболеваниями и формулированию принципов регулирования предотвращения распространения инфекционных заболеваний.

**В параграфе 2.1** *«Система отечественного законодательства в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний»* рассмотрены нормативные правовые акты и отдельные нормы действующего российского законодательства в сфере противодействия распространению инфекций.

Предложено их классифицировать по 3 основным критериям и видам актов внутри разделенных по критериям групп: I. По уровню принятия норм (нормы Конституции Российской Федерации; нормы нормативных правовых актов федерального уровня; нормы нормативных правовых актов регионального уровня; нормы нормативных правовых актов муниципального уровня); II. По уровню управления (нормы стратегического характера; нормы тактического характера; нормы оперативного характера); III. По отраслевой принадлежности (нормы, непосредственно регулирующие сферу противодействия распространению инфекционных заболеваний; нормы, регулирующие сферу медицинской деятельности; нормы, регулирующие сферу противодействия возникновению чрезвычайных ситуаций; нормы, регулирующие сферу охраны окружающей среды;

нормы, предусматривающие ответственность за нарушения (преступления) в сфере распространения инфекционных заболеваний).

Сделан вывод о том, что система российского законодательства в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний является межотраслевой, комплексной.

В параграфе 2.2 *«Полномочия органов публичной власти в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний»* рассмотрены полномочия отдельных органов публичной власти в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний, проанализирована специфика их реализации в период противодействия пандемии COVID-19.

В параграфе 2.3 *«Позиции судов в сфере предотвращения распространения инфекционных заболеваний»* рассмотрены основные позиции судов Российской Федерации, в которых затрагиваются вопросы, которые напрямую или косвенно связаны с предотвращением распространения инфекционных заболеваний. Сделан вывод, что в период принятия большого количества новых мер в экстраординарных обстоятельствах на суды легла повышенная ответственность в толковании таких норма права, а в решениях судов отразилась динамика и суть подходов государства к борьбе с пандемией.

Отмечено, что суть нормативных изменений, их соответствие единой государственной политике по снижению ущерба, причиненного пандемией, стали приоритетными ориентирами. Судами дополнительно обоснована возможность ограничения отдельных личных не абсолютных прав граждан в экстраординарных условиях, в которых риск причинения урона общественной безопасности слишком высок.

Обращено внимание, что совершенствованию и упорядочиванию ежедневной правоприменительной практике в экстраординарных обстоятельствах способствовали Обзоры Верховного Суда Российской Федерации по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции.

**В параграфе 2.4** *«Принципы регулирования предотвращения распространения инфекционных заболеваний среди населения Российской Федерации»* рассмотрены принципы, на которых целесообразно основывать регулирование системы предотвращения распространения инфекционных заболеваний.

Отмечено, что регулирование деятельности по предотвращению распространения инфекционных заболеваний должно основываться на общеправовых и ряде специальных принципов. Перечень данных принципов относится к межотраслевым руководящим началам и обладает синергетической структурой. Общие принципы относятся к группе правовых принципов, сформулированные специальные принципы относятся к группе доктринальных принципов.

Перечень специальных принципов регулирования сформулирован в том числе с учетом принципов, выделенных в науке для руководства при обеспечении биологической безопасности. К таким принципам можно отнести: необходимость достижения баланса между общественной безопасностью и правами конкретной личности, снижение инфекционных угроз должно являться целью регулирования, система реагирования на экстренные ситуации должна быть централизована, должен быть реализован постоянный мониторинг состояния инфекционных угроз, при формулировании мер ограничений необходим учет принципов биоэтики. Возможно отражение необходимости учета принципов биоэтики как одного из принципов охраны здоровья.

Диссертация завершается **заключением**, содержащим краткий обзор проведенного исследования.

**СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ АВТОРА  
ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

*Публикации в изданиях, входящих в перечень рекомендованных журналов НИУ ВШЭ (список D):*

1. Литовко К.С. Предотвращение распространения инфекционных заболеваний как гарантия конституционных прав на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации // Правоприменение. 2023. Т. 7. № 2. С. 105-115. 1,23 а.л.;

2. Литовко К.С. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в условиях эпидемии // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 96-108. 0,97 а.л.;

3. Литовко К.С. Биологическая безопасность в России: этические проблемы // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2022. № 4 (14). С. 45-53. 1,15 а.л.;

*Публикации в изданиях, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (перечень ВАК)*

4. Литовко К.С. Отдельные проблемы правового регулирования и ограничения конституционных прав в рамках противодействия распространению инфекционных заболеваний // Вестник Евразийской академии административных наук. 2022. № 2 (59). С. 56-61. 0,7 а.л.