

**А.А. Меликовский**

**ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ  
В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
(ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ)**

Выходные данные:

*Меликовский А.А. Эпидемиологическая безопасность в системе национальной безопасности (теоретические проблемы) // Проблемы обеспечения безопасности (Безопасность-2022): материалы IV Международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию УГАТУ. Уфа: УГАТУ, 2022. С. 307-311.*

---

[ стр. 307 ]

---

Одним из положительных уроков пандемии новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) теоретического юрико-научного профиля является определение понятия, природы эпидемиологической безопасности, ее места в системе национальной безопасности и соотношения с иными видами безопасности.

Для большей определенности в решении данных вопросов необходимо разобраться в наличии категории эпидемиологической безопасности. Однако, прежде чем анализировать поставленную проблему, необходимо конкретизировать некоторые исходные положения дискурса.

В первую очередь, обращаясь к Указу Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Стратегия), необходимо выделить сущность национальной безопасности, которая представляет собой состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны (подпункт 1 пункта 5). По смыслу статьи 1 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>2</sup> законодатель выделяет следующие виды безопасности: 1) безопасность государства, 2) общественную безопасность, 3) экологическую безопасность, 4) безопасность личности, 5) иные виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации. В ранее действовавшей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683<sup>3</sup>, данный перечень был шире. Там отмечалось, что национальная безопасность включает в себя: 1) оборону страны и 2) все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации

---

<sup>1</sup> СЗ РФ, 05.07.2021, № 27 (часть II), ст. 5351.

<sup>2</sup> СЗ РФ, 03.01.2011, № 1, ст. 2.

<sup>3</sup> СЗ РФ, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

и законодательством Российской Федерации, прежде всего 2.1) государственную, 2.2) общественную, 2.3) информационную, 2.4) экологическую, 2.5) экономическую, 2.6) транспортную, 2.7) энергетическую безопасность, 2.8) безопасность личности.

Как видно из приведенных положений, систему национальной безопасности как особо охраняемых государством сфер общественной жизни

———— [ стр. 308 ] —————

составляют все виды безопасности, преимущественный перечень которых раскрывался восьмью пунктами в ранее действовавшем акте стратегического планирования. Из приведенного текста не усматривается наличие формулировки «эпидемиологическая безопасность», однако это не означает, что ее существование ставилось и продолжает ставиться под сомнение.

Отечественная Конституция 1993 года также не содержит тождественной формулировки. Хотя в части 2 статьи 41 говорится о санитарно-эпидемиологическом благополучии: «в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию». Тождественная формулировка встречается и в профильном нормативном правовом акте – Федеральном законе от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-

эпидемиологическом благополучии населения»<sup>4</sup> (далее – Федеральный закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения). В тексте самого закона не раз можно столкнуться с термином «безопасность», однако контекст ее повествования позволяет сделать вывод, что речь идет о безопасности личности. Так, например, в понятийно-категориальном аппарате Федерального закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения отмечается, что «безопасные условия для человека – состояние среды обитания, при котором отсутствует опасность вредного воздействия ее факторов на человека», «санитарно-эпидемиологические требования – обязательные требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания, условий деятельности юридических лиц и граждан...». Тем самым законодатель, прямо не провозглашая данное понятие, намеренно раскрывает различные его аспекты.

Ключевым понятием в исследуемой сфере является «санитарно-эпидемиологическое благополучие населения». В соответствии со статьей 1 Федерального закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения санитарно-эпидемиологическое благополучие населения – это «состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности». Таким образом, понятие санитарно-

---

<sup>4</sup> СЗ РФ, 05.04.1999, N 14, ст. 1650.

эпидемиологического благополучия населения является содержательно смежной категорией с понятием санитарно-эпидемиологической безопасности (в частности, и санитарной, и эпидемиологической по отдельности).

Термин «санитарно-эпидемиологическая безопасность» можно встретить в качестве заголовка на официальном сайте Правительства Российской Федерации<sup>5</sup>. При этом, если погрузиться непосредственно в текст под

———— [ стр. 309 ] —————

данным заголовком, то можно отметить, что там речь идет именно о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Безусловно, анализируемые понятия взаимосвязаны и идеологически дополняют друг друга, но это обстоятельство не позволяет ставить между ними знак тождества. Другими словами, наличие категории санитарно-эпидемиологической безопасности не оспаривается и даже в какой-то степени признается.

Безразличное отношение к отмеченной теоретической проблеме прослеживается не только у представителей юридической науки и практики, но и у авторов других профилей. Возможно, это обусловлено прикладным характером проблемы санитарно-эпидемиологической безопасности, что позволяет авторам ограничиться рассмотрением данной проблемы исключительно

---

<sup>5</sup> Официальный сайт Правительства Российской Федерации // URL: <http://government.ru/rugovclassifier/667/events/> (дата обращения 02.02.2022).

в качестве требований к различным отраслям хозяйственной и иной деятельности<sup>6</sup>.

Между тем многие авторы категорию санитарно-эпидемиологической безопасности включают в понятие экологической безопасности<sup>7</sup>. Такая позиция представляется с некоторой условностью обоснованной, исходя из целостного анализа норм, содержащихся в действующем законодательстве.

---

<sup>6</sup> См., например, *Лексин А.Г.* Санитарно-эпидемиологическая безопасность и техническое регулирование на железнодорожном транспорте // *Медицина труда и промышленная экология.* 2009. № 7. С. 17-21; *Богдан С.А., Кобелькова И.В., Кудрявцев В.В.* Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия при проектировании, строительстве и эксплуатации космодрома «Восточный» // *Амурский медицинский журнал.* 2014. № 3. С. 47-48; *Синода В.А., Бакирова О.В.* Санитарно-эпидемиологическая безопасность пищевых продуктов в Тверской области // *Качество и экологическая безопасность пищевых продуктов и производств. Материалы IV Международной научной конференции с элементами научной школы для молодежи / Лапина Г.П. (ответственный редактор).* 2016. С. 27-29; и др.

<sup>7</sup> См., например, *Сахно А.И., Сиволапов М.П.* Санитарно-эпидемиологическая безопасность как приоритетное направление защиты государством конституционных прав граждан Российской Федерации // *Проблемы защиты прав человека в Российской Федерации и Республике Казахстан. Материалы международного круглого стола с онлайн-участием. Ответственный редактор О.Ю. Винниченко.* 2020. С. 95-99; *Сиволапов М.П., Кравец А.А.* Санитарно-эпидемиологическая безопасность как критерий защищенности граждан от вредных посягательств // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции.* 2020. С. 595-599; и др.

Во-первых, согласно статье 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>8</sup> экологическая безопасность представляет собой состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. С другой стороны, в силу статьи 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>9</sup> чрезвычайная ситуация – это «обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей».

Во-вторых, данный вывод следует из контекстуальной интерпретации пункта «б» статьи 3 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»<sup>10</sup>, который гласит, что к обстоятельствам, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан

---

<sup>8</sup> СЗ РФ, 14.01.2002, N 2, ст. 133.

<sup>9</sup> СЗ РФ, 26.12.1994, N 35, ст. 3648.

<sup>10</sup> СЗ РФ, 04.06.2001, N 23, ст. 2277.

или конституционному строю государства и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер относятся «чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, ...».

———— [ стр. 310 ] —————

Наконец, третьим аргументом является необходимость в рациональной интерпретации конституционных положений о федеративном устройстве Российской Федерации. Так, согласно пункту «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации оборона и безопасность находятся в ведении Российской Федерации. Согласно буквальному толкованию данной нормы вопросы безопасности по общему правилу находятся в федеральном ведении. Исключение составляет только общественная и экологическая безопасность, которые в соответствии с пунктами «б» и «д» находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Очевидно, что ни о какой эффективности в принятии решений, которыми бы обеспечивалась эпидемиологическая безопасность на территории, существенно превышающей 17 тыс. км<sup>2</sup>, не может быть никакой речи. Эти вопросы требуют точечного регулирования в определенных местностях, требуют передачи части полномочий не только субъектам Российской Федерации, но даже в большей степени органам местного самоуправления. Именно такое распределение полномочий

наиболее целесообразное и наблюдалось в критические фазы пандемии новой коронавирусной инфекции.

Таким образом, с одной стороны, вопросы существования эпидемий сводятся к экологическим проблемам, а соответственно и обеспечение эпидемиологической (не санитарно-эпидемиологической!) безопасности к экологической, а с другой стороны, необходимость в эффективном правотворчестве и правоприменении задает рамки для интерпретации конституционных положений. Более того, «законодатель намеренно включает ряд экологических (биологических) факторов воздействия в санитарно-эпидемиологическое благополучие, – пишут А.И. Сахно и М.П. Сиволапов, – так как одной из основ конституционного строя Российской Федерации является охрана здоровья граждан Российской Федерации»<sup>11</sup>. Исходя из этого, авторы резюмируют, что «санитарно-эпидемиологическая безопасность населения представляет собой комплекс мер государственной политики, направленной на улучшение санитарно-эпидемиологической, экологической обстановки на территории Российской Федерации, при которой отсутствует возможность формирования эпидемических возбудителей инфекции и реализации механизмов возникновения и распространения массовых неинфекционных заболеваний, а также обеспечиваются благоприятные условия жизнедеятельности человека»<sup>12</sup>. Другие авторы, например, М.П. Сиволапов и А.А. Кравец, определяют санитарно-

---

<sup>11</sup> Сахно А.И., Сиволапов М.П. Указ. соч. С. 98.

<sup>12</sup> Там же.

эпидемиологическую безопасность как «комплекс мер государственной политики, направленной на улучшение санитарно-эпидемиологической, экологической обстановки на территории Российской Федерации, при которой отсутствует возможность формирования эпидемических возбудителей инфекции и реализации механизмов возникновения и распространения массовых неинфекционных заболеваний, а также обеспечиваются благоприятные условия жизнедеятельности человека»<sup>13</sup>.

———— [ стр. 311 ] —————

На наш взгляд, санитарно-эпидемиологическая безопасность – это комплексное явление, которое условно можно разделить на санитарную безопасность и эпидемиологическую. Они тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Если санитарные правила и нормы не реализуются, значит не выполняются требования для обеспечения санитарной безопасности. Следовательно, под угрозу ставится и эпидемиологическая безопасность. При возникновении санитарной опасности, а в последствии и эпидемиологической, подвергаются угрозе и государственная, и общественная, и информационная, и экологическая, и экономическая, в некоторой степени транспортная и энергетическая безопасность, и прежде всего безопасность личности. Это, в свою очередь, обуславливает комплексную природу санитарно-эпидемиологической безопасности, да и в целом всей национальной безопасности.

---

<sup>13</sup> Сиволапов М.П., Кравец А.А. Указ. соч. С. 598.

Таким образом, санитарную и эпидемиологическую безопасность можно рассматривать отдельно в качестве своеобразных относительно самостоятельных социальных и правовых институтов, но в совокупности они предназначены для достижения общей цели – санитарно-эпидемиологического благополучия населения, недостижение которой ставит под угрозу все иные разновидности («ветви») национальной безопасности. Это, в свою очередь, обуславливает особое место блока вопросов санитарно-эпидемиологической безопасности в системе национальной безопасности, которые вместе образуют единый комплексный конгломерат национальной безопасности.

[Далее приводится список использованной литературы. См. сноски]