

ПРОБЛЕМЫ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С ПАНДЕМИЕЙ КОРОНАВИРУСА

Максуров А. А.

Ярославский государственный университет им. П.Г.Демидова

E-mail: maxurov78@yandex.ru.

В статье рассказывается о проблемах и возможностях организации согласованной работы органов государственной власти по профилактике и противодействию коронавирусу (COVID-19). Определены сферы и принципы для межведомственной координации. Предложены формы координационного регулирования, востребованные в условиях пандемии.

Ключевые слова: пандемия, эпидемия, коронавирус, координация, эффективность.

PROBLEMS OF COORDINATION OF ACTIVITIES OF AUTHORITIES IN THE FIELD OF FIGHT AGAINST PANDEMIA CORONAVIRUS

Maksurov A. A.

P. G. Demidov Yaroslavl State University

E-mail: maxurov78@yandex.ru.

The article describes the problems and possibilities of organizing the coordinated work of public authorities on the prevention and counteraction to coronavirus (COVID-19). Areas and principles for interagency coordination are identified. The forms of coordination regulation that are in demand in a pandemic are proposed.

Keywords: pandemic, epidemic, coronavirus, coordination, effectiveness.

Введение

Трудно возразить тому, кто утверждает, что мир сегодня переживает не самые лучшие свои времена. Сообщения органов здравоохранения различных стран напоминают сегодня вести с фронта. «Фронта борьбы» с коронавирусом — новой эпидемией, которой ВОЗ уже присвоила «почетный» статус пандемии, то есть инфекционного заболевания, распространившегося уже во всех странах мира.

Необходимо понимать, что коронавирус по своим последствиям — явление многоаспектное. Пандемия затрагивает практически все без исключения сферы жизни современного общества. Государственное управление в различных же сферах общественной жизни осуществляется самыми разнообразными, специализированными органами. Соответственно, и их деятельность по противодействию преодолению неблагоприятных последствий разнопланова и разнофакторна, она разделена по направлениям общественной жизни и государственного управления и объективно нуждается в согласовании и координации.

Постановка проблемы

Помимо коронавируса и одновременно с ним мы наблюдаем макроэкономический кризис, вызванный как пандемией, так и иными, уже сугубо экономическими причинами. В России кризис усугубляется масштабным падением цен на нефть (и, как следствие, девальвацией рубля по отношению к валютам экономически развитых стран), общей нестабильностью политической ситуации, недовольством населения в социальной сфере и т. п., что создает достаточно прочный «клубок» самых разнообразных проблем.

Мы видим, как в сложившейся ситуации растут экономические и политические, социальные и культурные и любые иные, в том числе, юридические риски. В каком-то смысле адекватный «ответ» коронавирусу со стороны государства становится не менее чем вопросом национальной безопасности, а в каких-то странах уже сегодня (Италия) — и вопросом выживания нации.

В деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по профилактике заболеваемости коронавирусом,

по борьбе с его последствиями в широком смысле слова существует множество аспектов и направлений, подлежащих координации (согласованию), однако, в целях настоящей работы, мы выделяем три основных направления согласованной деятельности органов государства, пользуясь одновременно двухкритериальным делением: по объектам государственного воздействия (адресатам государственной помощи и т. п.) и сферам такого рода воздействия.

Пути решения проблемы

Таким образом, по нашему мнению, подлежит согласованию деятельность органов государства и местного самоуправления в трех основных областях.

Во-первых, это помощь индивидам (их коллективам, обществу в целом) в связи с распространением заболевания, а также иные действия в этой связи.

Прежде всего, это помощь индивидам — конкретным физическим лицам, оказавшимся в сложной жизненной ситуации в связи с пандемией. Эта помощь, первоначально, состоит в способствовании возвращению граждан Российской Федерации в Россию, их карантинная проверка и, в случае необходимости, лечение, равно как и лечение тех находящихся на территории Российской Федерации физических лиц (граждан и не граждан), которые заразились коронавирусом уже на территории России. Здесь также целесообразна индивидуальная материальная, психологическая и тому подобная помощь таким лицам.

Очевидно, что такого рода деятельность должна быть согласована между заинтересованными министерствами и ведомствами.

В частности, координатором программы по учету соотечественников за границей и обеспечению их возврата в Российскую Федерацию должен быть, видимо, МИД РФ, который обязан действовать в тесной взаимосвязи с МЧС России, при необходимости — Минобороны России (например, в части ВКС и ВМС), пограничных войск ФСБ России, таможенной службы, такими организациями как «Турпомощь» и проч. Участниками координационного процесса должны стать и негосударственные органы власти, например, туроператоры. Уже на этапе возвращения соотечественникам должна быть оказана необходимая медицинская помощь, произведено их тестирование на предмет наличия заболевания, они должны получить необходимые предметы, например, маски или респираторы, для предотвращения возможной передачи инфекции (Минздрав России) и т. п.

На этом этапе в порядке координации действий необходимо создание единого банка данных о возвращающихся гражданах, информация в котором должна формироваться, в том числе, путем анкетирования самих граждан (как длительно и в каком государстве, в каких его частях они конкретно были, с каким примерно контингентом общались и проч.), в том числе, и граждан, госпитализированных с подозрением на коронавирус уже в России: где фактически проживали с момента обнаружения эпидемии коронавируса (приблизительно ноябрь-декабрь 2019 года), с кем общались, включая членов семьи, ходили ли и куда именно на работу, в учебные заведения и т. п.

В последующем обязанности по координации деятельности переносятся на региональные власти и органы местного самоуправления по месту жительства таких лиц (помещение в карантин, обеспечение лекарственными средствами, лечение), а именно, региональные и местные органы здравоохранения, финансов и т. п.

Помимо информационного «банка больных», необходим также информационный «банк государственных возможностей» в части установлении единого количества медицинских работников (с указанием персоналий, квалификации и способа связи) в государстве в каждом субъекте Федерации, органе местного самоуправления, конкретном учреждении здравоохранения¹, включая вышедших на пенсию, но еще работоспособных лиц, причем, не только через органы здравоохранения и местного самоуправления, но и, например, путем актуализации сведений о состоящих на воинском учете медиках в военных комиссариатах и иными подобными способами. В таком информационном банке должны быть сведения о наличии в медицинских учреждениях аппаратов искусственной вентиляции легких, их состоянии и заранее проработанных логистических возможностях временного предоставления аппарата из одной области в соседнюю область, с учетом наличия персонала, умеющего работать с такого рода аппаратурой. Вполне допустимы сведения о наличии и состоянии койко-мест в инфекционных отделениях медицинских учреждений, о резервных площадях и проч. Такой банк данных должен был быть сделан уже «вчера».

Кроме того, необходимы превентивные действия в системе охраны здоровья граждан, а именно, координация научных исследований в сфере борьбы с коронавирусом

¹ Минздрав поручил срочно зарегистрировать всех врачей и медсестер // Новые известия. URL: <https://newizv.ru/news/society/21-03-2020/minzdrav-poruchil-srochno-zaregistrirovat-vseh-vrachey-i-medsester> (дата обращения: 23.03.2020).

и вызванными им осложнениями, разработки вакцины от заболевания, ее производства (закупки), организации плановой вакцинации населения и проч.

Основными участниками координационного процесса, здесь, наверное, будут Министерство науки и высшего образования РФ, Минфин России. Минпромторг РФ и проч.

Разумеется, сюда же относится и любая профилактическая деятельность, например, в области просвещения, но не в виде унылых голосов из громкоговорителей, а в виде социальной рекламы, где, к примеру, в увлекательном ролике показывается как девочка не дружит с мальчиком, который не моет руки или не ходит в маске. Пусть даже так, лишь бы эффект был!

Здесь особая роль отводится государственным СМИ, особенно, в целях повышения эффективности воздействия, много позитивного могут сделать государственные телеканалы (для пожилых лиц, находящихся в особой зоне риска), государственные и связанные с ними порталы в сети Интернет (сайты, телеграм-каналы и проч.) [1, с. 121].

Очевидно, что предстоящая борьба с коронавирусом повлечет значительные прямые траты из бюджетов всех уровней.

В частности, Правительство России выделило Минпромторгу 7,5 млрд рублей из резервного фонда на закупку аппаратов искусственной вентиляции лёгких (ИВЛ) и экстракорпоральной мембранной оксигенации, о чем издано соответствующее распоряжение¹.

Уже в настоящее время органами власти реализуется значительный объем мер в этом направлении.

В частности, в Россию поставили 25,5 млн медицинских масок из Китая². Много это или мало судить сложно, в прессе появляются сообщения, например, что российские врачи жалуются на отсутствие средств индивидуальной защиты³.

А вот, в свою очередь, правительство ФРГ приняло законы по финансовой поддержке

¹ Мишустин выделил более 22 млрд рублей на аппараты ИВЛ и медицинские приборы // «Ведомости»: электронное периодическое издание. URL: https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/03/23/825910-mishustin-apparati?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 23.03.2020).

² В Россию поставили 25,5 млн медицинских масок из Китая // Telegram : [телеграм-канал]. URL: <https://t.me/currentdevelopments> (дата обращения: 23.03.2020).

³ Российские врачи жалуются на отсутствие средств индивидуальной защиты // Telegram : [телеграм-канал]. URL: https://t.me/meduza_novosti (дата обращения: 22.03.2020).

больниц и медперсонала, а также малого предпринимательства в условиях кризиса, вызванного эпидемией коронавируса⁴, чем, кстати, и объясняется аномально низкая — по сравнению с другими европейскими странами — смертность от коронавируса в Германии⁵.

Наверное, здесь вопрос не только в объеме денежных средств, которые может выделить бюджет того или иного государства на названные цели (не каждое государство может позволить себе выделить столько, сколько выделило правительство Германии), но и в эффективности расходования данных средств.

Так, в не самой богатой Украине по сути «за копейки» созданы два электронных сервиса для борьбы с коронавирусом, которые существенно облегчают работу врачей⁶.

Если вернуться к тем же маскам, то выяснится парадоксальная ситуация: закупая медицинские маски в Китае Российская Федерация, оказывается, часть из них отправляет в виде гуманитарной помощи... в тот же Китай! Абсурдность такого положения дел показалась китайским властям столь очевидной, что медицинские маски китайской стороной приняты не были⁷.

Здесь налицо отсутствие даже минимальной координации в распоряжении и использовании указанного ценного в условиях пандемии ресурса.

Достаточно ли этих мер? Об этом сложно судить, так как надлежащая информационная среда попросту отсутствует. Точнее, информация-то имеется, но роль именно государственных органов в формировании разъяснительной работы крайне незначительна и никоим образом не скоординирована [2, с. 133].

Например, справедливо полагая, что москвичи старше 65 лет находятся в особой зоне риска в связи с опасностью заражения

⁴ Правительство ФРГ приняло законы по финансовой поддержке больниц и медперсонала, а также малого предпринимательства в условиях кризиса, вызванного эпидемией коронавируса // Telegram : [телеграм-канал]. URL: https://t.me/student_law_diplom (дата обращения: 25.03.2020).

⁵ Объяснена аномально низкая — по сравнению с другими европейскими странами — смертность от коронавируса в Германии // Financial Times. URL: <https://www.ft.com/content/c0755b30-69bb-11ea-800d-da70cffe4d3> (дата обращения: 22.03.2020).

⁶ СНБО создал два электронных сервиса для борьбы с коронавирусом // Telegram : [телеграм-канал]. URL: https://t.me/real_estate_in_Ukraine (дата обращения: 23.03.2020)..

⁷ Китайцы пристыдили российские власти за раздачу гуманитарной помощи на сторону в ситуации собственного дефицита средств борьбы с наступающим коронавирусом // Эхо Москвы : [сайт]. URL: <https://echo.msk.ru/news/2611292-echo.html> (дата обращения: 23.03.2020).

коронавирусом, мэрия Москвы вслед за другими странами¹ решила ограничить пребывание лиц старше 65 лет на улицах города. Причем в целях стимулирования такого рода меры москвичам старше 65 лет и людям с хроническими заболеваниями была предусмотрена единовременная выплата в размере 4 тыс. рублей, что само по себе неплохо².

Однако, с точки зрения правовой и социальной рекламы, объяснение властью необходимости такого рода ограничения выглядело не лучшим образом.

В частности, сам правовой акт так и не был доведен до всеобщего сведения, а в прессе сама власть давала противоречивые комментарии по данному поводу³.

Не согласована и деятельность государства по построению диалога в данной сфере через иные каналы взаимодействия с гражданским обществом — через крупные по численности членов и приверженцев общественные и религиозные, иные некоммерческие организации как это вообще принято в цивилизованном мире [3, с. 220].

В частности, от представителей РПЦ пока не прозвучало каких-либо предложений по организации помощи в борьбе с коронавирусом и его последствиями, помимо сентенций на религиозную тематику⁴.

В то же самое время, вследствие прекращения богослужения в храмах в связи с карантинном, Православная церковь Украины «нашла занятие» для оставшихся не у дел священнослужителей и начала производить антисептик для рук, который будет бесплатно раздаваться наиболее уязвимым к коронавирусу группам населения: людям пожилого возраста, тем, кто оказался в трудной ситуации или не имеет пока жилья⁵.

¹ Власти Азербайджана запретили выходить на улицу людям старше 65 лет // «Lenta.ru» : интернет-газета. URL: <https://lenta.ru/news/2020/03/23/azerbaigan/> (дата обращения: 23.03.2020).

² Москвичи старше 65 лет и люди с хроническими заболеваниями получат единовременную выплату в размере 4 тыс. рублей. // Известия.Ru : ежедневная газета. URL: <https://iz.ru/990129/2020-03-23/sobianin-roobeshchal-> (дата обращения: 23.03.2020).

³ Мэр Москвы Сергей Собянин обязал москвичей старше 65 лет и страдающих хроническими заболеваниями граждан с 26 марта по 14 апреля не выходить из дома... // РосБизнесКонсалтинг : информационное агентство. URL: https://www.rbc.ru/society/23/03/2020/5e7851d59a79470b153ff15a?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 23.03.2020).

⁴ Патриарх Кирилл призвал рассматривать пандемию коронавируса через призму духовных знаний // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20200322/1568973718.html?utm_source=yx.. (дата обращения: 23.03.2020).

⁵ Telegram : [телеграм-канал]. URL: https://t.me/Religion_and_law (дата обращения: 25.03.2020).

Во-вторых, это помощь домохозяйствам, которая вызвана уже не только пандемией и даже не столько ею, сколько ее последствиями и условиями государственного противодействия ей.

Направлений здесь также множество.

В частности, следует обеспечить безопасную жизнедеятельность домохозяйств и их членов, например, в части уменьшения общения с потенциальными носителями инфекции. Это однозначное закрытие школ, средних и высших учебных заведений, спортивных зрелищ и иных развлекательных мероприятий, перенос сроков призыва на действительную срочную службу, требования к ограничению перевозок общественным транспортом (проезд только в респираторах или масках, со значительной площадью на каждого перевозимого человека и т. п.) и любые другие.

В указанной части подлежит координации деятельность органов и учреждений образования, культуры и спорта, предприятий транспорта и торговли, органов внутренних дел и других, с которой вполне могут справиться региональные власти в пределах своей компетенции.

Одно влечет за собой другое: предприятия приостанавливают деятельность на период пандемии, работники уходят в вынужденные отпуска или находятся в состоянии временной нетрудоспособности, в связи с чем им необходима адресная материальная помощь, так и помощь по категориям граждан. Речь идет не только о непосредственном предоставлении денежной или иной материальной (продуктовой и т. п.) помощи домохозяйствам, но и, например, об ослаблении их бремени в виде приостановления начисления налогов, оплаты услуг ЖКХ и т. п., что помимо прочего позволит людям и меньше посещать места массового скопления (вроде банков для оплаты счетов), меньше ездить общественным транспортом и проч.

Кстати, здесь вообще могут быть самые разнообразные, в том числе, и далеко не очевидные корреляции: так, закрытие школы повлечет за собой необходимость находиться дома с малолетним ребенком одному из родителей, даже если их работодателем деятельность и не приостановлена; соответственно, домохозяйство не получит значительной суммы в семейный бюджет.

Должны быть скоординированы меры и мероприятия по обеспечению минимальных базовых потребностей человека (хотя бы по «пирамиде потребностей Маслоу»): в возможности беспрепятственного приобретения продуктов и лекарственных средств, обеспечения транспортной доступности лечебных учреждений

и сферы бытовых услуг, обеспечения услугами ЖКХ и удовлетворение других важнейших потребностей.

В отношении простых индивидов ожидается и дальнейшее ужесточение карантинных мер¹ и ограничение прав².

Между тем, такие меры проводятся исключительно в интересах общества и с одобрения большинства населения³, только в необходимых случаях.

Вряд ли можно признать правильной практику ужесточения имущественного наказания за любое нахождение вне дома без медицинской маски⁴.

Насколько обосновано (без объявления режима чрезвычайного положения) отслеживать граждан, контактировавших с больными Covid-19, на основании данных операторов о геолокации пользователей телефонов (смартфонов)⁵? Правомерно ли без объявления режима военного положения или чрезвычайной ситуации патрулирование улиц населенных пунктов военными, как это произошло на Украине⁶? Московские власти, кстати, в отличие, например, от киевских, проявили благоразумие, и не стали закрывать для посетителей метро с самого начала эпидемии⁷.

Таким экстренные, «пожарные» меры как раз и свидетельствуют об отсутствии должной координации в указанной сфере.

Объективной реальностью становится и закрытие границ между государствами

¹ Стало известно о возможном ужесточении карантина по коронавирусу в России // Telegram : [телеграм-канал]. URL: https://t.me/rbc_novosti (дата обращения: 23.03.2020).

² Столичный главк МВД готовит план на случай ограничений въезда в столицу и введения комендантского часа // Telegram : [телеграм-канал]. URL: https://t.me/rbc_novosti (дата обращения: 23.03.2020).

³ Жесткие меры карантина поддерживают 75 % жителей городов в Украине // Telegram : [телеграм-канал]. URL: https://t.me/karolino_bugaz (дата обращения: 25.03.2020).

⁴ В Узбекистане решили штрафовать за отсутствие защитной маски на 70 долларов // Деловая газета «Взгляд». URL: <https://vz.ru/news/2020/3/22/1030149.html> (дата обращения: 23.03.2020).

⁵ Российские власти начнут отслеживать по мобильным телефонам граждан, контактировавших с заражёнными Covid-19 // Tjournal : [сайт]. URL: <https://tjournal.ru/news/152658-rossiyskie-vlasti-nac..> (дата обращения: 24.03.2020).

⁶ Украинские военнослужащие отныне будут контролировать соблюдение карантина... // Znaj.ua : [сайт]. URL: <https://znaj.ua/ru/society/301693-viyskovivihodyat-n..> (дата обращения: 24.03.2020).

⁷ Власти Москвы объявили, что закрывать метро из-за коронавируса не будут, оно будет работать даже без людей // NEWSru.com : новостной портал. URL: <https://www.newsru.com/russia/22mar2020/mosmetro.html> (дата обращения: 23.03.2020).

и их союзами, причем как «на въезд»⁸, так и «на выезд»⁹, однако каким образом будут решены компенсационные вопросы лицам, чья трудовая деятельность непосредственно связана именно с поездками в другие страны (например, сотрудники транспортных организаций) пока никем не определено.

Каким же образом домохозяйствам будет компенсироваться их вынужденное бездействие? Пока непонятно.

Правительство Великобритании заявило, что оно субсидирует заработную плату любого работника, сталкивающегося с безработицей из-за пандемии коронавируса¹⁰. Правительством Украины введен запрет на прекращение подачи коммунальных услуг при их неоплате в период карантина¹¹, а цена на газ для потребителя (самая дорогостоящая услуга в украинском ЖКХ) существенно снижена¹².

Растут и иного рода риски. Например, россияне предупредили об опасности «коронавирусной» ипотеки. Меры безопасности, которые приняли в связи с эпидемией, могут не посчитать форс-мажорными обстоятельствами, и заемщики окажутся под штрафными санкциями¹³.

В-третьих, это помощь частному бизнесу, который в любой развитой стране является основой экономики.

⁸ Границы стран Евросоюза могут оставаться закрытыми в течение двух лет, заявил председатель Центрального штаба по преодолению кризисной ситуации в связи с распространением коронавируса в Чехии, замминистра здравоохранения республики Роман Примула // Telegram : [телеграм-канал]. URL: https://t.me/uge_pora_valit (дата обращения: 23.03.2020).

⁹ Украинцам запретили покидать страну с туристическими целями // Эхо Москвы. [сайт]. URL: <https://echo.msk.ru/news/2611631-echo.html> (дата обращения: 25.03.2020).

¹⁰ Правительство Великобритании заявило, что оно субсидирует заработную плату любого работника, сталкивающегося с безработицей из-за пандемии коронавируса // CNN : [сайт]. URL: <https://edition.cnn.com/2020/03/20/business/coronavir..> (дата обращения: 23.03.2020).

¹¹ Правительство запретило местным властям и предприятиям отключать от коммунальных услуг украинцев, которые имеют долги // Українські Новини : информационное агентство. URL: <https://ukranews.com/news/691900-tsen-na-gaz-dlya-na..> (дата обращения: 25.03.2020).

¹² Национальная акционерная компания «Нефтегаз Украины» снизила на март цену на природный газ для населения на условиях положения о наложении специальных обязательств (ПСО) // Telegram : [телеграм-канал]. URL: https://t.me/real_estate_in_Ukraine (дата обращения: 25.03.2020).

¹³ Россияне предупредили об опасности «коронавирусной» ипотеки // Telegram : [телеграм-канал]. URL: https://t.me/student_law_diplom (дата обращения: 23.03.2020).

Речь не обязательно идет о перечислении кому-либо денежных средств из бюджета, где как раз и вполне возможна коррупционная составляющая. Это должно быть, в первую очередь, снижение государственного бремени и давления на бизнес: мораторий проверок контролирующими и правоохранительными органами (за исключением, разумеется, проверок сообщений о преступлениях), приостановление начисления любых налогов, пеней и санкций, смягчение режима работы предприятий, торгующих продуктами питания, аптек и т. п. Если организация (предприниматель) арендует, к примеру, у КУМИ соответствующего муниципального образования находящийся в публичной собственности кинотеатр или

его часть для ведения там бизнеса (демонстрация фильмов, сопутствующая продажа слабостей и т. п.), то очевидно, что при закрытии кинотеатра «на карантин» не может быть и речи о взыскании за этот период какой-либо арендной платы в муниципальный бюджет.

Таким образом, по всем рассмотренным нами основным направлениям деятельности государства по борьбе с пандемией и ее последствиями нужна в координации действий органов власти, в том, чтобы, с одной стороны, государственные органы «дополняли» друг друга и облегчали собственную работу, а с другой стороны, не дублировали функций друг друга, такая нужда, необходимость представляется нам объективной.

Список литературы

1. Максуров, А. А. Правовой маркетинг : в 2 частях. Часть 2. Правовая реклама / А. А. Максуров. — Москва : ЭкООнис, 2019. — 482 с.
2. Максуров, А. А. Реклама правовых продуктов и государственных услуг в Российской Федерации и за рубежом / А. А. Максуров. — Москва : URSS, 2019. — 234 с.
3. Максуров, А. А. Координационные юридические технологии в странах Европы : монография / А. А. Максуров. — Москва : Инфра-М, 2019. — 569 с.

References

1. Maksurov, A. A. Pravovoy marketing : v 2 chastyakh. Chast 2. Pravovaya reklama / A. A. Maksurov. — Moskva : EkOOnis, 2019. — 482 s.
2. Maksurov, A. A. Reklama pravovykh produktov i gosudarstvennykh uslug v Rossiyskoy Federatsii i za rubezhom / A. A. Maksurov. — Moskva : URSS, 2019. — 234 s.
3. Maksurov, A. A. Koordinatsionnye yuridicheskie tekhnologii v stranakh Yevropy : monografiya / A. A. Maksurov. — Moskva : Infra-M, 2019. — 569 s.

Дата поступления статьи в редакцию: 03.04.2020.