



ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЛИГА ЗАЩИТНИКОВ ПАЦИЕНТОВ

<http://ligap.ru/>

8-800-100-2-765

liga@ligap.ru

03.07.2020.

**Директору Федеральной службы
безопасности РФ
Бортникову А.В.**

**Генеральному прокурору РФ
Краснову И.В.**

**Председателю
Следственного комитета РФ
Бастрыкину А.И.**

ЖАЛОБА

11.05.2020 «Лига пациентов» в адрес Генеральной прокуратуры РФ, ФСБ и СК РФ направила обращение¹ о проведении проверки и привлечении к ответственности должностных лиц вследствие создания паники и неправомерности принятых органами власти мер во время пандемии.

Ответ по существу поступил только из прокуратуры г. Москвы 29.06.2020. (прилагается).

Согласно полученному ответу ни один из доводов об умышленном создании паники, повышении смертности от причин, связанных с вынужденной изоляцией, введении населения и органов управления в заблуждение, создании очагов инфекции в ЛПУ, стимулировании пандемии деньгами ОМС и иных действий, повлекших нарушение прав граждан и причинение вреда, - проверен не был.

Действия Роспотребнадзора прокуратурой не оценены. Проверка по большинству пунктов нашего обращения не проводилась. Таким образом, ответа по существу в этой части нами не получено, несмотря на задержку ответа по срокам и остроту поднятых проблем. Между тем, за привлечение к ответственности чиновников, нарушивших права граждан и создавших панику, проголосовали уже 30 тысяч человек². Это указывает на актуальность проблемы для общества и ожидание правовой реакции.

¹ [http://ligap.ru/netcat_files/File/Заявление-о-проверке-ковид\(2\).pdf](http://ligap.ru/netcat_files/File/Заявление-о-проверке-ковид(2).pdf)

² <https://www.change.org/protivpaniki>

Ответ на наше обращение дан прокуратурой лишь в отношении права Мэра Москвы ограничивать права граждан, но и в этой части ответ не выдерживает юридического анализа. Важность этого анализа трудно переоценить, поскольку общество не может находиться в состоянии, когда практически все до сих пор существующие конституционные и международные нормы права граждан в России – на труд, на перемещение, на общение, на все имеющиеся свободы – нарушены просто указом Мэра Москвы.

Конституция РФ в ответе прокуратуры не упоминается, а между тем согласно ч. 3 ст.55 Конституции права граждан в интересах их же здоровья могут быть **ограничены только федеральным законом**, а даже не в соответствии с ним и уж точно не решением главы органа власти субъекта РФ. Тогда уже по формальным признакам принятие подобного Указа Мэра - грубейшее и вопиющее нарушение конституционных прав граждан.

Далее, с самого начала ответа оценка норм, на которые ссылается прокуратура Москвы, как на основание принятых решений, показывает, что эти отсылки – для видимости. Кстати, сам Указ в своей фабуле ссылается только на одну из норм, а прокуратура уже за Мэра ищет иные правовые основания для Указа. Выглядит это, как покровительство правонарушений, а не объективная правовая оценка.

Прокуратура ссылается на совместное ведение правовых вопросов федеральной и региональной властью, которое упоминается в ст.2 Федерального закона "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.1994 N 68-ФЗ. Но в этой статье нет слов о совместном ведении, в ней не отражены разграничения или совмещение полномочий. Эта ссылка не информативна.

Далее следует ссылка на п.п. б) п.6 ст. 4.1 Закона, как на основание ограничения прав граждан введением режима повышенной готовности. Но в этой норме ничего нет про граждан, и круг лиц указан совсем иной.

Вот, как она звучит (на эту норму как раз ссылается Указ Мэра):

6. Органы управления и силы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций функционируют в режиме: б) повышенной готовности - при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации.

Как видно, норма касается функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В ней не упоминаются ни граждане, права которых можно с помощью этой нормы ограничить, ни органы региональной власти, к которым относится Мэр Москвы, и которые могли бы ограничить права граждан. Определение упомянутых органов можно посмотреть в Основных понятиях в примененном Законе, и оно будет дано ниже.

Дальше в ответе прокуратуры упоминается еще одно правовое основание - п.п. у) п. 1. ст. 11 названного Закона. Здесь сразу надо оговориться, что данный подпункт дополнительно включен Федеральным законом от **1 апреля 2020 года** N 98-ФЗ, то есть на момент принятия Указа Мэра – в марте 2020 года – этого пункта просто не было в законе, и он не мог быть правовым основанием для принятия Указа.

Он дает право на установление правил поведения граждан и организаций во время режимов, но **право на введение режимов не дает**. При этом, **должностные лица не могут устанавливать правила по своему усмотрению - они не могут ограничивать конституционные права граждан без прямого указания на эти ограничения в федеральном законе, иначе это снова будет противоречить ч. 3 ст. 55 Конституции РФ**. П.п. у) п. 1. ст. 11 является отсылочным к п.п. м).

П.п. м) п.1 ст. 11 примененного Закона действительно дает органам региональной власти право на введение режима повышенной готовности, но посмотрите для кого:

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

м) принимают решения об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к чрезвычайным ситуациям регионального или межмуниципального характера, вводят режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации **для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций**.

Упоминаются опять те же самые органы, что в п.п. б) п.6 ст. 4.1, а **граждане не упоминаются. То есть Указ Мэра о введении режима повышенной готовности в отношении граждан не основан на законе**.

Последнее упомянутое в ответе прокуратуры основание – п.п. ф) п. 6 ст. 4.1 - также **введен 1 апреля 2020 года**, и не мог быть основанием для нарушения прав граждан. Там сказано, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

ф) с учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории субъекта Российской Федерации или угрозы ее возникновения во исполнение правил поведения, установленных в соответствии с подпунктом "а_2" статьи 10 настоящего Федерального закона, **могут устанавливать дополнительные обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в соответствии с подпунктом "а_1" статьи 10** настоящего Федерального закона.

П.п. а_1 статьи 10 говорит о введении режима повышенной готовности Правительством РФ, и речь идет о введении дополнительных мер именно к этому режиму. Но Правительство не вводило этот режим, и применять дополнительные меры было не к чему. Получается, что отсутствие введения этого режима Правительством РФ не создавало правовых оснований для введения дополнительных мер со стороны субъектов РФ, которые как раз могли бы касаться граждан.

Таким образом, прокуратура невольно указала на норму, где прямо указано на нарушение Мэром установленного порядка.

Принятые Правительством РФ Правила³ не содержат практически ничего из тех грубых ограничений прав, что имеются в Указе Мэра Москвы – изоляция и самоизоляция под угрозой штрафов. Указ Мэра о введении режима повышенной

Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 "Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации"

готовности не был приведен в соответствие с этими Правилами после их принятия в апреле 2020 года, как и с новыми нормами Закона после их введения.

Обращает на себя внимание, что, согласно приведенным нормам закона, режим повышенной готовности вводится в основном не для граждан, а для органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Это критически важно, потому что в этом суть этого режима: органы управления находятся в режиме повышенной готовности, а население пока живет нормальной жизнью, - это переходный этап к режиму ЧС, когда задействуется уже все общество.

Согласно закону органы управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций - это органы, создаваемые для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и сил, привлекаемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Как видно из определения – это специально создаваемые органы, к которым органы исполнительной власти субъектов РФ, включая Мэра, не относятся.

При этом, как уже было сказано, согласно п.п. а_1 ст. 10 примененного Закона решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части в случае угрозы возникновения и (или) возникновения чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального характера принимает **Правительство РФ**. Коронавирусная инфекция была и в Москве, и в Московской области, и в других регионах РФ, и в случае реальной угрозы Правительство РФ ввело бы режим повышенной готовности. Но оно этого не сделало. Это означает, что оно не признало уровень угрозы, достаточным для введения указанного режима. Таким образом действия Мэра Москвы прямо противоречит позиции Правительства РФ.

Отсылка прокуратуры Москвы к позиции Министерства юстиции РФ в данной ситуации выглядит необоснованной. Во-первых, у прокуратуры есть свои полномочия по проведению надзора и контроля за соблюдением законности, и она обязана им следовать. Во-вторых, заявление Минюста РФ на его сайте невозможно назвать правовым - это просто заявление общего характера, в котором не указаны ни нормы права, ни правовые основания для принятия Указа Мэра⁴. В-третьих, позиция Минюста РФ появилась в рамках исполнения поручения Председателя Правительства РФ о законности Указа Мэра, которое было дано нескольким министерствам и ведомствам, но до сих пор нет сведений о результатах этой комплексной проверки на уровне Правительства РФ.

На основании изложенного прошу провести полноценную проверку нашего заявления силами Генеральной прокуратуры РФ. Это является критически важным для огромного числа людей в России, поскольку ситуация не является завершённой, и населению угрожают новые ограничения. Если не будет принято необходимых мер, в обществе будет нарастать ощущение отсутствия защиты со стороны государственных органов надзора и контроля, ощущение беззакония.

В дополнение к доводам, указанным в нашем заявлении от 11.05.2020., прошу проверить применимость Федерального закона от 21.12.1994 N 68-ФЗ к ситуации со

⁴ <http://minjust.gov.ru/ru/novosti/minyust-rossii-zavershil-rabotu-po-analizu-praktiki-primeneniya-normativnyh-pravovyh-aktov>

вспышкой коронавируса. Ситуации с эпидемиями регулируются специальным законом – это Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", Там сказано, что настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

В этом законе имеется весь набор режимов защиты от эпидемий, ключевым их которых является широко известный и отработанный режим карантина. Есть все основания полагать, что его применение являлось вполне достаточным для решения проблем со вспышкой коронавируса, как это было и до этого и всю зиму 2019-2020 года, когда коронавирус уже был в России⁵ (с ноября, как минимум, а появились данные и о марте 2019 года⁶), и эпидпороги были превышены в десятках регионов (см. наше первое заявление), но ничего критичного не случилось, пока пациентов с вирусом в марте 2020 из-за паники и экономического интереса (был в три раза увеличен тариф ОМС) не стали свозить в ЛПУ, устроив там очаги инфекции, а остальных граждан заперев по домам, лишив частично необходимой медицинской помощи (помимо коронавируса), работы и доходов.

Кроме того, неоправданное применение двух законов привело к дублированию и нагромождению органов управления: были созданы несколько штабов, администрации регионов принимали свои документы, не очень ясно на чем основанные, а органы Роспотребнадзора продолжали выполнять свои функции в рамках эпиднадзора, что усилило неразбериху, дезинформацию (из разных источников исходила разная информация по разным поводам) и панику.

Обращает на себя внимание, что Указ Президента РФ от 02.04.2020 N 239 "О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)" не основан на режиме повышенной готовности, а как раз говорит об обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия, что требует применения этого законодательства.

Во избежание дальнейших нарушений в системе управления во время эпидемий, сохранения единоначалия, обеспечивающего управляемость и ответственность, прошу поддержать нашу инициативу по внесению в Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ нормы, исключаяющей распространение его действия на ситуации эпидемического характера, поскольку они регулируются отдельным федеральным законом.

С уважением,

**Президент «Лиги пациентов»,
эксперт РАН, член Экспертного совета
при Правительстве РФ**



А.В. Саверский

⁵ <https://medvestnik.ru/content/news/Akademik-Roitberg-zayavil-o-prihode-COVID-19-v-Rossii-v-noyabre-2019-goda.html>

⁶ https://rg.ru/2020/06/26/ispanskie-virusologi-koronavirus-byl-v-evrope-eshche-v-marte-2019-goda.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews&fbclid=IwAR0V2pRm3PU65XbU--cur7VKYYnBDiImYqHrGFOoBbfLeUap2Aa0qXtxZU



ПРОКУРАТУРА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОКУРАТУРА
г. МОСКВЫ

пл. Крестьянская Застава, д. 1,
Москва, 109992

18.06.2020 № 20-284-2020/ОИ12368

На № _____



513942795211

Президенту «Лиги пациентов»,
эксперту РАН, члену Экспертного
совета при Правительстве
Российской Федерации

Саверскому А.В.

liga@ligap.ru

Ваше обращение о несогласии с указами Мэра Москвы и по другим вопросам рассмотрено.

Установлено, что в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон) правовое регулирование отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

С учетом п.п. «б» п. 6 ст. 4.1, п.п. «у» и «ф» ч. 1 ст. 11 Федерального закона введение режима повышенной готовности, а также установление обязательных и дополнительных обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Мэром Москвы изданы указы от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (далее – Указ) и от 11.04.2020 № 43-УМ «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве», которыми определены меры по обеспечению соблюдения режима повышенной готовности в городе Москве.

В условиях постепенной отмены отдельных ограничительных мер и в целях предотвращения повторного стремительного роста количества заболевших и инфицированных указом Мэра Москва от 27.05.2020 № 61-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» пункт 9.4 Указа дополнен положением, согласно которому гражданам необходимо использовать с 1 июня 2020 года средства индивидуальной защиты органов дыхания (маски, респираторы) в случаях покидания места проживания (пребывания), в том числе в целях прогулки и занятий физической культурой и спортом в соответствии с приложением 8 к Указу.

Согласно позиции, изложенной на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации, указы Мэра Москвы и нормативные правовые акты Правительства Москвы приняты в пределах компетенции,

AP 0600145

Прокуратура г. Москвы
№ 20-284-2020/20450016/ОИ12368-20

отвечают конституционным целям охраны жизни и здоровья граждан, соразмерны угрозе распространения эпидемии на территории Российской Федерации.

Оценка законности отдельных положений Указа и указа Мэра Москвы от 11.04.2020 № 43-УМ «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве» будет дана Московским городским судом.

Оснований для принятия мер прокурорского реагирования в настоящее время не имеется.

Старший помощник прокурора города
по взаимодействию с законодательными
(представительными) и исполнительными органами,
органами местного самоуправления



И.А. Залужная