

COVID-19

© КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ, 2024
УДК 614.2

Боговская Е. А.^{1,2}, Александрова О. Ю.¹, Зудин А. Б.¹

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, УЧАСТВУЮЩИХ В ОКАЗАНИИ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ ВО ВРЕМЯ COVID-19

¹ФГБНУ «Национальный научно-исследовательский институт общественного здоровья имени Н. А. Семашко» Минобрнауки России, 105064, г. Москва;

²ФГБОУ ДПО «Российская медицинская академия непрерывного профессионального образования» Минздрава России, 125993, г. Москва

В статье определены основные проблемы, связанные с реализацией социальной защиты лиц, участвующих в оказании медицинской помощи во время COVID-19.

Цель исследования — выявление организационно-правовых проблем при реализации социальной защиты лиц, участвующих в оказании медицинской помощи во время COVID-19.

Для анализа организационно-правовых проблем, предусмотренных социальной гарантией, использованы нормативные правовые акты РФ, документы ВОЗ, официальные данные Минздрава России, портала «Стопкоронавирус.рф», а также официальных порталов Конституционного суда РФ, Следственного Комитета РФ, Прокуратуры РФ, Профсоюза медицинских работников.

Методологическую основу исследования составил диалектический метод познания социально-правовых явлений. В работе применены также логический метод для изложения всего материала, рекомендаций и подведения выводов, метод системного анализа, метод сравнительного правоведения.

Анализ документов национального законодательства, судебных решений, информации, размещенной на официальных сайтах Президента, органов исполнительной власти (государственные доклады о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в РФ в 2020, 2021, 2022 гг.), показал, что на протяжении 2020—2023 гг. для работников медицинских организаций были предусмотрены дополнительные социальные гарантии, в том числе обеспечение дополнительными социальными выплатами.

К сожалению, сложность установления диагноза, неверное толкование норм, отсутствие разъяснений в момент появления новелл привели к появлению претензий со стороны работников медицинских организаций.

Ключевые слова: *работники медицинских организаций; инфекции, связанные с оказанием медицинской помощи; нозокомиальные инфекции; заболевания; внутрибольничная инфекция; медицинские работники; чрезвычайные ситуации; режим повышенной готовности; эпидемия; пандемия; социальная поддержка; выплаты; законодательство; страховой случай; страхование от несчастных случаев на производстве; профессиональные заболевания; исполнение трудовых обязанностей; COVID-19.*

Для цитирования: Боговская Е. А., Александрова О. Ю., Зудин А. Б. Организационно-правовые проблемы, связанные с реализацией социальной защиты лиц, участвующих в оказании медицинской помощи во время COVID-19. Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2024;32(5):879-886. DOI: <http://dx.doi.org/10.32687/0869-866X-2024-32-5-879-886>

Для корреспонденции: Боговская Елизавета Алексеевна, канд. мед. наук, юрист, доцент, зав. кафедрой многопрофильной клинической подготовки ФГБНУ «Национальный научно-исследовательский институт общественного здоровья имени Н. А. Семашко» Минобрнауки России, e-mail: bogovskaia@yandex.ru

Bogovskaya E. A.^{1,2}, Aleksandrova O. Yu.¹, Zudin A. B.¹

THE ORGANIZATIONAL LEGAL ISSUES RELATED TO IMPLEMENTATION OF SOCIAL CARE OF PERSONS INVOLVED INTO MEDICAL CARE SUPPORT DURING COVID-19

¹N. A. Semashko National Research Institute of Public Health, 105064, Moscow, Russia;

²The Federal State Budget Educational Institution of Additional Professional Education The Russian Medical Academy of Continuous Professional Education of Minzdrav of Russia, 125445, Moscow, Russia

The article considers main problems related to implementation of social protection of persons involved in medical care support during COVID-19 pandemic.

The purpose of the study is to identify organizational legal problems in implementing social protection of persons involved in medical care support during COVID-19.

The normative legal acts of the Russian Federation, the WHO documents, official data of Minzdrav of Russia, information from portals of “Stopcoronavirus.rf”, Constitutional Court of Russia, Inquiry Committee of Russia, office of Public Prosecutor of Russia and Trade Union of medical workers of Russia were analyzed. The study used as its methodology the dialectical method of cognition of social legal phenomena. The logical analysis, system analysis and comparative jurisprudence analysis were applied too.

The analysis of national legislation, court decisions, information from official websites of the President of the Russian Federation, executive authorities (state reports on sanitary epidemiological well-being of population of the Russian Federation in 2020–2023) demonstrated that in 2020–2023 additional social guarantees were provided for workers of medical organizations, including additional social payments.

Unfortunately, complicacy of establishing diagnosis, misinterpretation of clinical norms, lacking of explanations at instant of novels occurrence resulted in emergence of complaints of workers of medical organizations.

Key words: *worker; medical organization; healthcare-associated infection; nosocomial infection; disease; emergence situation; higher readiness regimen; epidemic; pandemic; social support; payments; legislation; insurance case; insurance against accidents at work; occupational diseases; performance of labor duties; COVID-19.*

For citation: Bogovskaya E. A., Aleksandrova O. Yu., Zudin A. B. The organizational legal issues related to implementation of social care of persons involved into medical care support during COVID-19. *Problemi socialnoi gigieny, zdravookhraneniya i istorii meditsiny*. 2024;32(5):879-886 (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.32687/0869-866X-2024-32-5-879-886>

For correspondence: Bogovskaya E. A., candidate of medical sciences, lawyer, associate professor, the Head of the Chair of Multi-Field Clinical Training of the Federal State Budget Scientific Institution The N. A. Semashko National Research Institute of Public Health of the Minobrnauka of Russia. e-mail: bogovskaia@yandex.ru

Conflict of interests. The authors declare absence of conflict of interests.

Acknowledgment. The study had no sponsor support.

Received 08.03.2024

Accepted 15.08.2024

Введение

Инфекционные болезни, в том числе новые, составляют угрозу развитию человечества, поскольку являются причиной $\frac{1}{3}$ общего ежегодного количества смертей в мире¹. Коронавирусная инфекция COVID-19 не только унесла миллионы жизней², но и привела к глобальному экономическому кризису³.

По всему миру⁴ зафиксированы случаи заболеваемости⁵ и гибели работников сферы здравоохранения. По данным ВОЗ, только в период с января 2020 г. по май 2021 г. от COVID-19 могли умереть от 80 тыс. до 180 тыс. работников здравоохранения, что соответствует среднему сценарию в 115 500 смертей⁶.

В Российской Федерации для защиты работников здравоохранения были разработаны и введены дополнительные социальные гарантии, в том числе в виде дополнительных выплат.

Вопросы правомерности выплат/невыплат неоднократно рассматривался на самом высоком уровне: Президентом РФ, МЗ РФ, следственными органами, Прокуратурой РФ и даже Конституционным судом (КС) РФ⁷.

К сожалению, даже при наличии предусмотренных нормативно-правовых актов, регулирующих социальную защиту работников здравоохранения, а также разъяснений, были зафиксированы нарушения⁸.

Еще 5 мая 2020 г. президент В. В. Путин пояснил губернаторам, что эти деньги должны быть выпла-

чены за работу с больными с коронавирусной инфекцией, а не за какие-то часы, минуты и так далее. Были названы конкретные сроки и конкретные цифры этих платежей.

Правительство РФ в этот же день отменило начисление доплат исходя из фактически отработанного времени, определив, что средства должны быть выплачены в полном объеме всем медработникам, которые оказывали помощь пациентам с коронавирусом, вне зависимости от количества отработанных в течение месяца смен или часов⁹. Соответствующие поправки были внесены в действующий нормативный документ. Но Правила предоставления доплат в соответствии с постановлением № 415 изменены не были.

Тем не менее к 9 мая 2020 г. выплаты были осуществлены только в 56 субъектах РФ, средства получили меньше половины медиков. «По имеющимся у меня данным, по состоянию на 9 мая, указанные выплаты существуют только в 56 субъектах Федерации, а получили их на руки 56 тыс. человек. А это меньше половины из числа тех медработников, кому начислены выплаты», — указал Путин. Президент поручил наладить работу и предоставить медработникам положенные выплаты за апрель до 15 мая. Мониторить ситуацию должны были правительство и МЗ РФ. «Я лично проверю состояние дел по этому вопросу в каждом регионе России», — подчеркнул Путин¹⁰.

В 2020 г. на выплаты из Резервного фонда регионам было выделено: Минздраву России — 10 223,4 млн руб. на осуществление выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам,

¹ Яковлев С. А. Инфекционные заболевания как глобальная проблема современности. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/infektsionnye-zabolevaniya-kak-globalnaya-problema-sovremennosti/viewer> (дата обращения 29.09.2023).

² Официальный сайт Johns Hopkins University&Medicine (JHU). Режим доступа: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (дата обращения 29.09.2023).

³ Постковидный синдром: как пандемия изменила мировую экономику. <https://www.forbes.ru/mneniya/489585-postkovidnyj-sindrom-kak-pandemia-izmenila-mirovuu-ekonomiku> (дата обращения 29.09.2023).

⁴ Journal of Occupational Medicine and Toxicology. Asma Ali Al-Nuaimi, Sami Abdeen, Muna Abed Alah, Sameera AlHajri, Sandy Semaan and Mohamed Ghaith Al-Kuwari. Sickness absenteeism among primary health care workers in Qatar before and during the COVID-19 pandemic. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/369301180_Sickness_absenteeism_among_primary_health_care_workers_in_Qatar_before_and_during_the_COVID-19_pandemic (дата обращения 29.03.2023).

⁵ Long H Nguyen, David A Drew, Mark S Graham, Amit D Joshi, Chuan-Guo Guo. Risk of COVID-19 among front-line health-care workers and the general community: a prospective cohort study. Режим доступа: [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(20\)30164-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(20)30164-X/fulltext) (дата обращения 29.03.2023).

⁶ ВОЗ. Режим доступа: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/345300> (дата обращения 29.03.2023).

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 21.07.2022 № 2002-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Липинской Анжелики Владимировны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 154 Трудового кодекса Российской Федерации и положением Постановления Правительства Российской Федерации „О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации“». Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-21072022-n-2002-o/> (дата обращения 29.03.2023).

⁸ Прокуратура проверит выплаты врачам. Режим доступа: <https://rg.ru/2020/05/20/reg-cfo/prokuratura-proverit-vyplaty-vracham.html> (дата обращения 29.03.2023).

⁹ Фактор времени не будет учитываться при расчете федеральных выплат медработникам. Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: <http://government.ru/news/39698/> (дата обращения 29.02.2023).

¹⁰ Путин раскритиковал власти регионов за задержку выплат медикам. Известия. 11 мая 2020-г. Режим доступа: <https://iz.ru/1009877/2020-05-11/putin-raskritikoval-vlasti-regionov-za-zaderzhku-vyplat-medikam> (дата обращения 29.02.2023).

COVID-19

оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией, Роспотребнадзору — 1618,2 млн руб. на предоставление из федерального бюджета субсидий на иные цели подведомственным организациям Роспотребнадзора на осуществление выплат стимулирующего характера лицам, работающим в усиленном режиме в связи с принимаемыми мерами по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции в Российской Федерации¹¹, из которых на 17 мая 2020 г. по субъектам удалось распределить около 8 млрд руб.

Премьер-министр Михаил Мишустин на оперативном совещании с членами Правительства РФ 18 мая 2020 г. высказался о ситуации с выплатами: «Где-то при начислении доплат стали считать смены, где-то часы, а где-то минуты. Мало того, что такие действия прямо противоречат сути обращений и поручений Президента РФ. Людям, которые принимают подобные решения, просто чисто по-человечески должно быть стыдно перед врачами и медицинскими работниками, которые каждый день рискуют своим здоровьем и, к сожалению, даже жизнью, неделями не видят своих родных и близких. И вместо благодарности и заслуженной премии им начинают высчитывать количество времени, проведенного рядом с больными коронавирусом»¹². На устранение нарушений были даны сутки.

На основании постановления Правительства РФ № 484 также было решено, что получение выплат должно происходить «исходя из фактически отработанного времени», для этого было зарезервировано для регионов 41,7 млрд руб.

Президент РФ и премьер-министр дали задание постоянно проводить контроль выплат и оперативно реагировать на ситуации. В большинстве случаев контроль давал положительные результаты, но, несмотря на рекомендации и усиленное мониторинговое наблюдение на самом высоком уровне, жалобы из регионов не переставали поступать весь период (2020–2023)^{13, 14, 15, 16, 17, 18}.

В соответствии с поручениями Председателя Следственного комитета РФ Александра Бастрыкина руководителями следственных подразделений

¹¹ Распоряжение от 18 марта 2020-г. №-648-р. Режим доступа: <http://government.ru/docs/39202/> (дата обращения 29.03.2023).

¹² Совещание: «О стимулирующих выплатах работникам медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь больным новой коронавирусной инфекцией». Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: <http://government.ru/news/39709/> (дата обращения 29.02.2023).

¹³ А. Воробьев. Режим доступа: https://vk.com/andreyvorobiev?w=wall327815124_191488 (дата обращения 29.02.2023).

¹⁴ Лечащие пациентов с коронавирусом ульяновские медики получают региональные выплаты. Режим доступа: <https://tass.ru/obshchestvo/8491577> (дата обращения 29.02.2023).

¹⁵ Самарские медики, не получившие федеральных выплат, не выезжали к больным с коронавирусом. Режим доступа: <https://tass.ru/obshchestvo/8493783> (дата обращения 29.02.2023).

¹⁶ Выплаты медикам за работу с коронавирусом пересчитали в Челябинской области. Режим доступа: https://chel.aif.ru/health/vyplaty_vracham_za_rabotu_s_koronavirusom_pereschitali_v_chelyabinskoy_oblasti (дата обращения 29.02.2023).

ведомства в регионах регулярно проводились проверки сведений о невыплате денежных компенсаций медицинским работникам, задействованным в оказании помощи больным коронавирусом COVID-19.

По официальным данным сайта Следственного комитета (СК) РФ, следственными органами были организованы процессуальные проверки по 249 сообщениям в Рязанской, Новосибирской, Кемеровской, Владимирской, Иркутской, Орловской, Новгородской областях, Краснодарском крае, Республике Кабардино-Балкарии и ряде других регионов. Основанием для их проведения стали материалы СМИ, содержащие сообщения о невыплате в полном объеме положенных дополнительных выплат работникам^{19, 20, 21, 22, 23, 24, 25}. По такой информации оперативно проводились проверки, иногда по результатам возбуждались уголовные дела²⁶.

Даже несмотря на усиленный контроль, при неполучении положенных денежных выплат медицинские работники были вынуждены обращаться в суд.

Так, в одном из субъектов РФ иск подали более 500 человек, от санитаров и водителей машин скорой медицинской помощи до врачей и профессоров²⁷.

3 мая 2020 г. в сети Интернет было опубликовано видеообращение работников ГБУЗ РА «Адыгейская Республиканская станция скорой медицинской помощи и центр медицины катастроф», в котором медики сообщали о невыплатах им стимулирующих надбавок за особые условия труда, связанные с оказанием медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция (Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 415 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»).

¹⁷ «Ни рубля, ни копейки»: прокуратура заинтересовалась видеообращением врачей Армавира, пожаловавшимися на отсутствие выплат. Режим доступа: <https://newkuban.ru/news/160534002/> (дата обращения 29.02.2023).

¹⁸ В прокуратуре Владимирской области подведены промежуточные итоги проверки соблюдения трудового законодательства в деятельности медицинских учреждений региона. Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_33/mass-media/news?item=85409801 (дата обращения 29.02.2023).

¹⁹ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <https://sledcom.ru/search?q=Водители+Скорой+помощи+выплаты&dates=> (дата обращения 29.03.2023).

²⁰ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/press/smi/item/1465117/> (дата обращения 29.03.2023).

²¹ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/press/smi/item/1464794/> (дата обращения 29.03.2023).

²² Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/press/events/item/1466240/> (дата обращения 29.03.2023).

²³ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/news/item/1465999/> (дата обращения 29.03.2023).

²⁴ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/press/smi/item/1532370/> (дата обращения 29.03.2023).

²⁵ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/news/item/1464619/> (дата обращения 29.03.2023).

²⁶ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/press/smi/item/1465462/> (дата обращения 29.03.2023).

²⁷ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/news/item/1569390/> (дата обращения 29.03.2023).

ской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования, в том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией». По данному факту была начата процессуальная проверка, в ходе которой получены объяснения от медицинских работников, руководства станции скорой медицинской помощи, истребованы необходимые документы. Установлено, что выплаты стимулирующего характера не осуществлены 97 медработникам станции скорой медицинской помощи. В результате проверочных мероприятий и проведенных встреч выяснено, что указанная ситуация с невыплатой стимулирующих надбавок возникла вследствие неверного толкования вышеуказанного постановления Правительства²⁸.

Для предупреждения нарушений Министерством здравоохранения РФ 21 мая 2020 г. разъяснения были даны и доведены до субъектов. Указанными разъяснениями уточнено, что медицинские работники станции скорой медицинской помощи относятся к категории лиц, имеющих право на получение стимулирующих выплат. В результате принятых в ходе процессуальной проверки мер всем работникам станции скорой медицинской помощи были произведены соответствующие выплаты стимулирующего характера на общую сумму более 1,3 млн руб.

Для предупреждения противоправных деяний представители СК проводили телефонные разговоры с руководителями субъектов РФ по выплатам работникам здравоохранения²⁹, а также рабочие встречи³⁰ с контролем документов, подтверждающих начисленные и произведенные медикам выплаты³¹, разъясняли положения действующего законодательства, регламентирующие данные выплаты³².

Иногда правомерно и своевременно проводимые выплаты могли сочетаться с пробелами, требующими дальнейшего правового урегулирования, на которые указывали граждане, прося рассмотреть вопрос об изменении законодательства в части назначения выплат за работу с больными коронавирусной инфекцией, например техническому персоналу

медицинских учреждений (уборщицы, лифтеры, разнорабочие)³³.

Несмотря на постоянно проводимую работу, постоянное мониторинговое надзорными органами, были не до конца урегулированные проблемы, возбуждались уголовные дела, связанные с мошенничеством при получении выплат, в том числе совершенные лицами с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 159.2 УК)^{34, 35}.

В мае 2020 г.³⁶ восьми субъектам были выделены из резервного фонда денежные средства размере 2 млрд руб., еще 4,5 млрд руб. — на федеральную доплату медицинским работникам в 61 регионе за особые условия труда и дополнительную нагрузку, остальные средства — правительственный резерв для оперативного реагирования³⁷.

6 августа 2020 г. на заседании Правительства было решено направить «более 9 млрд рублей 76 регионам на стимулирующие выплаты сотрудникам первичного звена здравоохранения, которые оказывают помощь пациентам с коронавирусной инфекцией и людям из группы риска. Такие надбавки за особые условия труда и дополнительную нагрузку рассчитывались в зависимости от среднемесячного дохода медицинских работников. Кроме того, за июль и август 2020 г. были продлены фиксированные выплаты сотрудникам стационаров и службы скорой помощи, которые были установлены по поручению Президента. Для предоставления этих выплат за июль было решено направить около 5 млрд рублей»³⁸. Кроме того, в июле 2020 г. Михаил Мишустин распорядился выделить еще 2,3 млрд руб. «за выполнение особо важных работ» медицинским и иным работникам, участвующим в оказании медпомощи пациентам с выявленным COVID-19, и 1 млрд руб. — на стимулирующие выплаты врачам, которые работают в федеральных медицинских организациях и задействованы в лечении пациентов, зараженных коронавирусом.

За октябрь 2020 г., на основе прогноза российских регионов Правительство России решило выделить из резервного фонда Минздраву около 25 млрд руб. на стимулирующие выплаты медицинским и иным работникам, которые оказывали помощь пациентам с коронавирусом³⁹.

²⁸ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/news/item/1466562/> (дата обращения 29.03.2023).

²⁹ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/press/events/item/1470487/> (дата обращения 29.02.2023).

³⁰ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/press/events/item/1466751/> (дата обращения 29.02.2023).

³¹ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/press/events/item/1470400/> (дата обращения 29.02.2023).

³² Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <http://sledcom.ru/press/events/item/1472827/> (дата обращения 29.02.2023).

³³ Официальный сайт СК РФ. Режим доступа: <https://sledcom.ru/news/item/1531869/> (дата обращения 29.02.2023).

³⁴ Главврач, оказавшийся под следствием из-за ковидных доплат, перешел работать в другую больницу. Режим доступа: <https://74.ru/text/health/2023/03/28/72167582/> (дата обращения 28.03.2023).

³⁵ В Белгороде за мошенничество при исполнении госконтрактов вынесен приговор бывшему руководителю лаборатории одного из бюджетных учреждений здравоохранения. Режим доступа: <https://31.mvd.rf/news/item/39123156/> (дата обращения 14.06.2023).

³⁶ Распоряжение Правительства РФ от 28.05.2020 № 1406-п. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005290039?rangeSize=1&index=1>

³⁷ Заседание Правительства 28.05.2020. Режим доступа: <http://government.ru/news/39773/> (дата обращения 29.02.2023).

³⁸ Заседание Правительства 06 августа 2020. Режим доступа: <http://government.ru/news/40162/> (дата обращения 29.02.2023).

³⁹ ТАСС. На выплаты борющимся с COVID-19 медикам за октябрь выделят почти 25 млрд рублей. Режим доступа: <https://tass.ru/obschestvo/9870201> (дата обращения 29.02.2023).

COVID-19

В декабре того же года Правительство РФ⁴⁰ определило направить 3,534 млрд руб. на специальные социальные выплаты задействованным в борьбе с коронавирусной инфекцией медикам и иным служащим в силовых структурах по контракту и по призыву.

Также было решено продлить до 1 февраля 2021 г. назначение стимулирующих выплат медицинским работникам Федерального медико-биологического агентства⁴¹, оказывающим помощь пациентам с коронавирусной инфекцией и подозрением на нее. На это правительством было решено выделить 606,6 млн руб.

Аналогичные выплаты были предусмотрены и проводились в 2021 г. и в 2022 г.

В апреле 2022 г. правительство выделило на единовременные страховые выплаты медработникам, заразившимся COVID-19 на рабочем месте, более 3 млрд руб., медицинским работникам, которые боролись с новой инфекцией в военных частях, органах внутренних дел, противопожарной службе и других ведомствах, — более 2 млрд руб. Деньги планировалось направить адресатам во II квартале⁴². По итогам первых трех месяцев 2022 г. Фонд социального страхования получил на эти цели 4,1 млрд руб.⁴³

Некоторые субъекты РФ, кроме федеральных выплат, предусмотрели, законодательно закрепили и производили региональные выплаты^{44, 45}, тем самым значительно улучшив положение работников, борющихся с новой инфекцией.

Но на фоне улучшения эпидемиологической ситуации в июле 2022 г. было решено скорректировать выплаты работникам медицинских организаций, оказывающим помощь пациентам с COVID-19. Действовавший ранее, в 2020—2022 гг., порядок стимулирующих выплат был приостановлен до конца 2022 г.

Взамен приостановленных выплат было решено установить компенсационные выплаты в размере 25% оклада⁴⁶.

⁴⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.12.2020 № 3336-р Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012160025?index=1&rangeSize=1> (дата обращения 29.02.2023).

⁴¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.12.2020 № 3337- Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012160008> (дата обращения 29.02.2023).

⁴² Заседание Правительства 14 апреля 2022. Режим доступа: <http://government.ru/news/45147/> (дата обращения 29.02.2023).

⁴³ Распоряжение от 26 марта 2022 года № 625-р. Режим доступа: <http://government.ru/news/44958/> (дата обращения 29.02.2023).

⁴⁴ Постановление правительства Санкт-Петербурга от 28 апреля 2020 года № 247 «О Порядке и условиях предоставления единовременных выплат медицинским работникам государственных учреждений здравоохранения Санкт-Петербурга, пострадавшим вследствие оказания помощи пациентам, заболевшим новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), а также членам семей указанных работников». Режим доступа: <https://rg.ru/documents/2020/04/28/spb-post247-reg-dok.html>

⁴⁵ Официальный сайт Правительства Московской области. Выплаты медработникам в Подмосковье: президентские, федеральные и региональные. Режим доступа: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/vyplaty-medrabotnikam-v-podmoskove-prezidentskie-federalnye-i-regionalnye>

Эти изменения были отнесены к оказывающим медицинскую помощь (участвующим в оказании, обеспечивающим оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции: врачам и медицинским работникам с высшим (немедицинским) образованием, оказывающим специализированную медицинскую помощь в стационарных условиях, среднему медицинскому персоналу, участвующему в оказании медицинской помощи в стационарных условиях, младшему медицинскому персоналу, обеспечивающему оказание специализированной медицинской помощи в стационарных условиях, участковым терапевтам, участковым педиатрам, семейным врачам, врачам-инфекционистам, среднему медицинскому персоналу, работающему с данными врачами, фельдшерам фельдшерско-акушерских пунктов, фельдшерских пунктов, оказывающим первичную медико-санитарную помощь в амбулаторных условиях.

Данные изменения распространялись также на медицинских работников и иных работников, военнослужащих, проходящих военную службу по контракту и по призыву, имеющих специальные звания сотрудников федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральными законами предусмотрена военная или приравненная к ней служба, и их территориальных органов, подведомственных организаций, учреждений, воинских частей, органов управления, оказывающих медицинскую помощь (участвующих в оказании, обеспечивающих оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции.

Необходимо подчеркнуть, что работники бригад скорой помощи в данном документе упомянуты не были. Новый порядок выплат начал действовать с 1 июля 2022 г.

Как следовало из документа, региональные министерства здравоохранения должны были определить перечень медицинских организаций, сотрудники которых с 1 июля 2022 г. могли претендовать на увеличение оклада на 25%, в том числе профильные и перепрофилированные стационары, которые оказывали помощь лицам с COVID-19, симптомами ОРЗ, гриппа, пневмонии, специально созданные амбулаторные отделения поликлиник, где проводилось лечение больных с симптомами ОРВИ, забор материала для лабораторных исследований, а также специально созданные бригады для оказания помощи на дому. Составление списков должностей работников, которым предоставлялись выплаты, осуществлялось руководителями организаций.

Компенсации медработникам предусматривались ежемесячно к окладу отдельно на основном месте работы и по совместительству с учетом районных коэффициентов и облагались страховыми взносами. Необходимо отметить, что если сотруд-

⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 15 июля 2022 г. № 1268 «О порядке предоставления компенсационной выплаты отдельным категориям лиц, подвергающихся риску заражения новой коронавирусной инфекцией».

ник отработал неполный месяц, то выплаты начислялись на неполный оклад. Поскольку выплаты включили в зарплату, это учитывалось при расчете среднего заработка, в том числе для расчета оплаты отпуска, компенсации за неиспользованный отпуск.

Помимо отмены введенных в 2020 г. специальных социальных выплат, на которые могли рассчитывать также сотрудники стационарных социальных учреждений, было приостановлено и действие постановления о повышающих коэффициентах к этим доплатам. Но если право на получение выплаты наступило до утверждения постановления, то оно сохранилось за гражданами до окончания периода, на который она была назначена.

В это же время, в июле 2022 г., было поручено профильным министерствам: Министерству финансов РФ, МЗ РФ — и регионам в течение 15 дней со дня опубликования акта подготовить и утвердить методические рекомендации по порядку его применения, а также обеспечить финансирование выплат.

Вопрос с дополнительными страховыми гарантиями (выплатами) был решен аналогично⁴⁷, утратившими силу, в частности, признаны указы № 313 от 06.05.2020⁴⁸ и № 60 от 01.02.2021⁴⁹, т. е. были отменены действующие нормы, устанавливающие дополнительные страховые гарантии в виде единовременной выплаты врачам, среднему и младшему медперсоналу, водителям автомобилей скорой помощи, работающим с пациентами, больными коронавирусом.

Особо стоит подчеркнуть, что также были отменены выплаты в случае смерти работника в результате инфицирования COVID-19 или причинения вреда здоровью при исполнении трудовых обязанностей, стойкой утрате трудоспособности в результате развития осложнений после перенесенного заболевания, вызванного коронавирусом (2 752 452 руб. в случае смерти медработника, 68 811 руб. при причинении вреда здоровью).

К сожалению, не понятна логика законодателя, определившая отмену выплат, ведь прекращение чрезвычайной ситуации ВОЗ было заявлено только 4 мая 2023 г. В это же время МЗ РФ указало, что, «несмотря на заявление главы ВОЗ об окончании пандемии COVID-19, наши врачи продолжают оказывать медицинскую помощь пациентам с COVID-19 в полном объеме»⁵⁰.

Учитывая вышесказанное, а также продолжение дальнейшей работы ВОЗ в данном направлении⁵¹, выплаты работникам медицинских организаций,

инфицированным новой инфекцией (погибшим сотрудникам/родственникам), должны были проводиться как минимум до принятия решения о снятии международной чрезвычайной ситуации, а может быть, иметь место и по сей день, ввиду «циркуляции и мутирования вируса»⁵².

Весь период выплат работники медицинских организаций указывали на существующие нарушения. Причем причина могла быть связана не только с работодателем, но и, например, с региональными министерствами.

Так, без помощи прокуратуры не удавалось получить 21,7 млн руб. для выплат 108 работникам больницы в связи с отсутствием своевременного перечисления средств красноярского Минздрава⁵³.

Такие проблемы могли длиться не один месяц, например, с 2022 г. решался вопрос, связанный с выплатами, и только в 2023 г. в том вопросе удалось поставить точку после обращения в суд: «...челябинская транспортная прокуратура через суд взыскала с регионального Фонда соцстрахования более 3,2 млн рублей в пользу медработников больницы «РЖД-медицина». После этого Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (ФСС) должен был оформить единовременную выплату 47 сотрудникам»⁵⁴. Прокуратура установила, что с августа 2022 г. ФСС отказывал в выплате страховых случаев медикам, заболевшим коронавирусом на работе. Суд удовлетворил иск прокуратуры. После вступления решений в законную силу прокуратура взяла под контроль его исполнение.

Напомним, что это не первый случай, когда медработникам приходится через суд добиваться положенных выплат.

Так, медицинская сестра Бугусланской районной больницы Оренбургской области смогла только в суде доказать, что заболела COVID-19 именно на работе и что больница неправильно толковала нормативно-правовой акт, регулирующий выплаты, и случай был признан страховым⁵⁵.

Ранее прокуратура Курганской области выявила многочисленные нарушения, связанные с выплатами более чем 40 работникам Шадринской центральной районной больницы⁵⁶. Было установлено, что

⁵¹ Официальный ВОЗ. Стратегия и планирование. Режим доступа: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/strategies-and-plans> (дата обращения 01.02.2023).

⁵² Официальный ВОЗ. Вступительное слово Генерального директора ВОЗ на пресс-брифинге 09 августа 2023. <https://www.who.int/ru/press/news/20230809> (дата обращения 01.09.2023).

⁵³ Красноярская транспортная прокуратура добилась перечисления учреждению здравоохранения 21,7 млн рублей для выплат стимулирующего характера медицинским работникам, оказывающим помощь гражданам, заболевшим COVID-19. Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/zstp/mass-media/news?item=56140880> (дата обращения 01.02.2023).

⁵⁴ Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/news-state-main?item=86721105> (дата обращения 01.02.2023).

⁵⁵ Медсестра больницы в Оренбуржье через суд пытается добиться выплат за заражение коронавирусом. Режим доступа: <https://www.interfax-russia.ru/volga/news/medsestra-bolnicy-v-orenburzhe-chez-sud-pytaetsya-dobitsya-vyplat-za-zarazhenie-koronavirusom> (дата обращения 01.02.2023).

⁴⁷ Указ Президента № 464 от 15.07.2022. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48080> (дата обращения 29.02.2023).

⁴⁸ Указ Президента №-313 от 06.05.2020 «О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников». Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/45509> (дата обращения 29.02.2023).

⁴⁹ Указ Президента № 60 от 01.02.2021 «О дополнительных государственных гарантиях отдельным категориям граждан». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375506/ (дата обращения 29.02.2023).

⁵⁰ Официальный телеграм-канал МЗ РФ. Режим доступа: https://t.me/minzdrav_ru/2649 (дата обращения 01.07.2023).

COVID-19

при заболевании расследование в медицинской организации или не проводилось вообще, или проходило с нарушением сроков. Вместо предусмотренных трех дней, дело могло рассматриваться через месяц, при этом выплаты работникам не производились⁵⁷.

Подчас невыплаты за работу с больными COVID-19 были связаны с нарушением формирования норм. Так, в распоряжение Правительства РФ «забыли» включить семь субъектов, которым должны были быть определены выплаты⁵⁸.

Нарушения выплат зафиксированы не только при заболевании^{59, 60, 61}, но и при гибели работников медицинских организаций^{62, 63}. Иногда дети медицинских работников даже при гибели обоих родителей не могли получить единовременную страховую выплату⁶⁴.

Сложнее обстояло дело с выплатами, если работник в медицинской организации занимал должность, не находящуюся в номенклатуре должностей медицинских работников⁶⁵, причем имея медицинское образование.

Так, регистратор госпиталя для ветеранов войн Мария Тышко не попала в официальные списки медиков, погибших от COVID-19. Руководство указало, что «регистратор медработником не является».

Необходимо указать, что первые 6 лет женщина работала медицинской сестрой, «а потом ее перевели в медрегистраторы, как позже выяснится, без приставки „мед“. По словам мамы погибшей, администрация госпиталя, видимо, таким образом сэкономила деньги». После огласки СМИ проверку провела прокуратура Невского района Петербурга: Мария Тышко признана медработником, а ее родители получают все полагающиеся по закону выплаты⁶⁶.

Вопрос правомерности перевода медицинских работников⁶⁷ в целях экономии поднимался неод-

нократно на самом высоком уровне: В. В. Путин в своем выступлении еще несколько лет назад указал: «...некоторые вещи ну просто вызывают удивление. Допустим, вот санитарок мы приравняли по темпам роста заработной платы к среднему персоналу, но начали их переводить в уборщицы. Ну зачем? И так у них не такая уж большая заработная плата, ну и экономия. На чем экономим-то?», а также призвал «разобраться, насколько эффективна действующая система оплаты труда»⁶⁸.

Следующий вопрос — вопрос выплат, если медицинский работник работал в немедицинских организациях. Даже при наличии у организации лицензии на медицинскую деятельность, наличии должности медицинского работника, признании страхового случая работодателем порой получение выплат было возможным только через суд⁶⁹. Зафиксированы нарушения выплат и в частных медицинских организациях⁷⁰.

Большую помощь в решении вопросов выплат, кроме надзорных органов, имели и профсоюзы. Так, председатель профсоюза работников здравоохранения Анатолий Домников обращался к главе профильного министерства и главе Минтруда с письмом, в котором просил пересмотреть материальную помощь медработникам, которые оказывают помощь больным COVID-19^{71, 72}; неоднократно участвовал в представлении интересов работников при нарушении выплат.

Заключение

Учитывая вышеизложенное, необходимо констатировать наличие в национальном законодательстве предусмотренных норм, определяющих защиту лиц, участвующих в оказании медицинской помощи в период повышенной готовности.

⁵⁶ Курганским врачам, заболевшим на работе, не выплачивали страховку. Режим доступа: <https://ura.news/news/1052545813> (дата обращения 01.02.2023).

⁵⁷ Медицинская Россия. Режим доступа: https://m.vk.com/wall-131908471_506832?ysclid=ljj3x0oh15117528577 (дата обращения 01.02.2023).

⁵⁸ Медики в Хабаровском крае пожаловались на отсутствие выплат за работу с больными ковидом. Режим доступа: <https://tass.ru/obschestvo/10111835> (дата обращения 01.02.2023).

⁵⁹ Определения Первого кассационного суда общей юрисдикции от 21 марта 2022 г. № 88-5538/2022. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ001&n=79063#FrP8MjTguoQITJ61> (дата обращения 01.02.2023).

⁶⁰ Определения Первого кассационного суда общей юрисдикции от 20 июня 2022 г. № 88-2822/2022. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ001&n=90800#uS3FMjT0ywGYryz42> (дата обращения 01.02.2023).

⁶¹ Судебные решения. Номер дела: 2а-1224/2021/ УИИ:37RS0010-01-2021-001652-73. Режим доступа: <https://судебныерешения.рф/59474106> (дата обращения 01.02.2023).

⁶² Компания «Правовед.RU» Режим доступа: <https://pravoved.ru/question/3116142/> (дата обращения 01.02.2023).

⁶³ Лишившийся выплат за смерть матери-врача от COVID-19 ребенок получит миллионы. Режим доступа: <https://finance.rambler.ru/business/46175774-lishivshiy-sya-vyplat-za-smert-materi-vracha-ot-covid-19-rebenok-poluchit-millyony/> (дата обращения 01.02.2023).

⁶⁴ Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 9 сентября 2021 г. № 88-16223/2021. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ006&n=58521#1fu4MjTM937NMCBA1> (дата обращения 01.02.2023).

⁶⁵ Приказ Министерства здравоохранения РФ от 20 декабря 2012 г. № 1183н «Об утверждении Номенклатуры должностей медицинских работников и фармацевтических работников». Режим доступа: <https://base.garant.ru/70344038/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения 01.02.2023).

⁶⁶ Признана медработником посмертно. После публикации «Доктора Питера» Марии Тышко вернули звание медика. Режим доступа: <https://doctorpiter.ru/zdorove/priznana-medrabotnikom-posmertno-posle-publikacii-and-laquodoktora-pitera-and-raquo-marii-tyshko-vernuli-zvanie-medika26793-id646816/> (дата обращения 01.06.2023).

⁶⁷ На грани изживания. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4094759> (дата обращения 01.06.2023).

⁶⁸ Путин возмутился попытками сэкономить деньги на зарплатах санитарок. Режим доступа: <https://tass.ru/obschestvo/7066980> (дата обращения 01.06.2023).

⁶⁹ Номер дела: 2а-1224/2021/ УИИ:37RS0010-01-2021-001652-73. Режим доступа: <https://судебныерешения.рф/59474106> (дата обращения 01.06.2023).

⁷⁰ Красноярская транспортная прокуратура добилась перечисления учреждению здравоохранения 21,7 млн. рублей для выплат стимулирующего характера медицинским работникам, оказывающим помощь гражданам, заболевшим COVID-19. Режим доступа: <https://erp.genproc.gov.ru/web/zstp/mass-media/news?item=56140880>

Тем не менее наличие организационно-правовых коллизий, пробелов, сложности доказывания места инфицирования⁷³ не всегда позволяет четко и свое-

⁷¹ Официальный сайт профсоюза работников здравоохранения. Режим доступа: https://przrf.ru/novostdetalno_1_189/ (дата обращения 01.06.2023).

⁷² Официальная страница. Профсоюз работников здравоохранения РФ. Режим доступа: https://vk.com/wall-76922638_3868 (дата обращения 01.06.2023).

⁷³ Mi-Na Kim, Joonsang-Yu., Hun Hong. SG-APSIC1176: Laboratory-acquired COVID-19 during the SARS-CoV-2 o (omicron) pandemic wave at a tertiary-care hospital in Korea. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/369317493_SG-APSIC1176_Laboratory-acquired_COVID-19_during_the_SARS-CoV-2_o_omicron_pandemic_wave_at_a_tertiary-care_hospital_in_Korea (дата обращения 29.03.2023).

временно проводить выплаты, что может нарушать законные интересы работников медицинских организаций.

Существует объективная необходимость изменения и унификации механизма установления выплат, четкого определения круга лиц, имеющих право на получение денежных средств, а также усовершенствование и упрощение алгоритма получения выплат без обращения в надзорные и судебные органы.

Исследование не имело спонсорской поддержки.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Поступила 08.03.2024
Принята в печать 15.08.2024