



Сбережение населения в Российской Федерации: социально-правовой аспект

В статье рассматриваются нормативно-правовые аспекты реализации концепции сбережения населения, право гражданина на здоровье как актуальная научная проблема социально-экономического развития Российской Федерации. Представлен критический анализ состояния российского законодательства в сфере охране здоровья населения.

Авторы также акцентируют внимание на отдельных «пробелах» новой редакции Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 01.12.2014, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015). В частности, это касается целого комплекса понятий, толкование которых является дискуссионным: антиномия «здоровье» и «заболевание», противоречивость понятий «состояние», «медицинская услуга», «медицинская помощь», «медицинское вмешательство», «диагностика», «профилактика», «лечение», «качество медицинской помощи».

Отметим ряд неточностей в отдельных положениях, касающихся качества предоставляемой медицинской помощи: своевременного оказания медицинской помощи, степени достижения запланированного результата и применения порядков и стандартов оказания медицинской помощи.

Ключевые слова: право на здоровье, сбережение населения, нормативно-правовое регулирование охраны здоровья в Российской Федерации



Saving of population in the Russian Federation: legal aspect

The article reviews normative legal aspects of population saving and title to health implementation as an actual social economic problem in the Russian Federation. Walkover of the key issues of health protection laws in Russia is presented; some gaps of a new version of the Federal law «On the principles of population health protection in the Russian Federation» dated 21 Nov 2011 N 323-FL (ed. 01 Dec 2014, changed and added, enured since 01 Jan 2015) are analyzed by authors.

Also, the authors focused on specific "gaps" in the new edition of the Federal law "On the fundamentals of health protection of citizens in the Russian Federation" dated 21.11.2011 No. 323-FZ (as amended on 01.12.2014, with var. and additional, takes. in force from 01.01.2015). In particular, this applies to the whole complex of concepts, the interpretation of which is debatable: the antinomy of "health" and "disease", the contradictory concepts of "state", "medical service" and "medical care", "medical intervention", "diagnosis", "prevention", "treatment", "quality of care".

At ochem a number of inaccuracies in separate provisions concerning the quality of medical care: timely medical care, the degree of achievement of the planned result and application of the procedures and standards of medical care.

Keywords: title to health, saving of population, normative legal management of health protection in the Russian Federation

Право на охрану здоровья, согласно Конституции РФ, — составной компонент естественных и неотчуждаемых прав человека. Его защита предусмотрена как российским, так и международным законодательством. Поскольку состояние здоровья людей служит одним из объективных показателей развития государства, то совершенствование правового механизма охраны их здоровья должно быть важнейшим направлением государственной социально-экономической политики, нацеленной на сбережение населения [2].

Законодательное регулирование институтов сбережения населения, в т.ч. по повышению роли здравоохранения в решении этой задачи, носит комплексный характер. С одной стороны, в него входят правовые нормы разной отраслевой принадлежности — конституционного, административного, финансового, гражданского, трудового и других отраслей права. С другой, оно воплощает отдельные нормы международных нормативно-правовых актов: например, Устав Всемирной организации здравоохранения (Нью-Йорк, 1946 г.), «Европейская социальная хартия» (г. Страсбург, 1996 г.) и пр. В-третьих, федеральные и региональные нормативно-правовые акты закрепляют полномочия государства и его субъектов по реализации конституционного права граждан на охрану здоровья, создавая возможность выбора различных подходов к решению проблем сохранения населения и охраны его здоровья.

К правовым актам, определяющим фундаментальные принципы и гарантии оказания медицинской помощи и медицинских услуг гражданам, относятся Конституция РФ (1993 г.) и Федеральный закон (ФЗ) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 N 323-ФЗ и др. Вторую группу формируют подзаконные нормативные акты Президента РФ и Правительства РФ, которые регулируют отношения в сфере охраны здоровья и определяют правовое положение субъектов, оказывающих медицинские услуги, и получающих их. Третья группа включает нормативные акты, регламентирующие отдельные виды правоотношений в сфере здравоохранения и граничащих с ней сферах общественной жизни: нормативные акты федеральных служб, министерств и ведомств, комитетов, агентств, фондов обязательного медицинского страхования (например, ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» и др.). Особую группу формируют законодательные документы, которые гарантируют право на получение медицинской помощи и пользование медицинскими услугами отдельных категорий граждан, в том числе в силу профессиональной принадлежности: например, ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», ФЗ «О

статусе военнослужащих», ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и др. Кроме того, следует отметить нормативно-правовые акты, которые предупреждают факторы, способные нанести вред жизни и здоровью граждан: ФЗ «Об охране окружающей среды», «О транспортной безопасности» и пр.

В субъектах Российской Федерации нормативно-правовое законодательство в сфере охраны здоровья тоже носит многоуровневый характер. Основные положения региональных законодательных актов закрепляют соответствующие конституционному уровню полномочия государственных органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления по обеспечению охраны здоровья населения региона, в том числе вопросы взаимодействия органов управления здравоохранением, их сотрудничества с территориальным фондом обязательного медицинского страхования. Положениями указанных правовых документов закрепляются общие принципы финансовой поддержки организаций здравоохранения, а также обеспечения граждан лекарственными препаратами и медицинскими средствами; определяются меры по профилактике заболеваний и выстраиванию здорового образа жизни; содержание информационной политики в сфере охраны здоровья; территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; детализируются виды предоставляемой на региональном уровне медицинской помощи; способы обеспечения донорской кровью и ее компонентами; вопросы охраны здоровья и социальной помощи беременным женщинам, матерям, детям раннего возраста; правовое регулирование предоставления платных медицинских услуг; меры социальной протекции доноров, медицинским, фармацевтическим работникам медицинских учреждений (и членам их семей).

Комплекс мер по охране здоровья включает, помимо медицинской деятельности, санитарно-эпидемиологическое, экологическое благополучие, медицинское страхование, производство и оборот лекарственных средств, надзор в сфере медицинских услуг и фармакологии, контроль за качеством медицинской помощи, физическая культура и спорт и т.д. Различные аспекты охраны здоровья реализованы в нормах уголовного, семейного и трудового законодательства. Так, в ст. 236 Уголовного кодекса Российской Федерации установлена уголовная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, повлекшее по неосторожности массовое заболевание, отравление людей или смерть человека. В ст. 14 Семейного кодекса РФ предусмотрен запрет на заключение брака между близкими родственниками, что неблагоприятно для психического и физического здоровья потомства. В Трудовом Кодексе РФ в разделах

VIII, X, XII регулируются вопросы охраны труда и здоровья работников на производстве.

Однако в последние годы развернулась серьезная дискуссия по поводу несовершенства законодательства в сфере охраны здоровья в Российской Федерации: Александрова О.Ю., Горелов М.В., Крюкова А.А., Грушина А.А., Косолапова Н.В., Линденбратен А.Л., Литовкина М.И., Мещерякова А.В., Мирземетова З.И., Морозова К.П., Ращупкина Е.И., Ревин В.П., Свитнев К.Н., Уваров А.А., Черных А.Е. [1, 3-14] и др. При этом ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон) № 323-ФЗ, принятый 21.11.2011, не погасил споры, а сделал их скорее более ожесточенными. Более того, некоторые его положения, по мнению экспертов, являются «источником угрозы для национальной безопасности» [15].

Не исправила ситуацию и редакция 2014 г., в которой по-прежнему сохранились противоречивые моменты. Так, согласно ей, здоровье определяется как «состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма» (п. 1 ст. 2) [17]. Это вполне соответствует толкованию категории «здоровье», закрепленному в преамбуле Устава Всемирной организации здравоохранения: «Здоровье является состоянием полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствием болезней и физических дефектов» [16]. Стоит отметить, что даже в новой редакции Закона, с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 01.01.2015, не устранены противоречия, справедливо отмеченные Е.И. Ращупкиной [10: 42] еще в его старой версии: не устанавливается антонимичность слова «здоровье» термину «заболевание», под которым Закон понимает «возникающее в связи с воздействием патогенных факторов нарушение деятельности организма, работоспособности, способности адаптироваться к изменяющимся условиям внешней и внутренней среды при одновременном изменении защитно-компенсаторных и защитно-приспособительных реакций и механизмов организма» (п. 16 ст. 2) [17].

Кроме того, понятие «здоровье» в определенной степени вступает в конфликт с содержанием определения «состояние» как «изменений организма, возникающих в связи с воздействием патогенных и (или) физиологических факторов и требующих оказания медицинской помощи» (п. 17 ст. 2) [17]. Анализ показывает, что по степени и времени воздействия на человека любых, даже незначительных факторов, можно признать его нездоровым и нуждающимся в оказании медицинской помощи. В то время как, в ряде случаев, даже при наличии некоторых состояний организма, медицинскими документами

человек признается «практически здоровым»: например, при стойкой ремиссии хронического заболевания, в ситуации, когда это не является основанием, исключающим допуск к отдельным видам деятельности или некоторые виды дисквалификаций. Таким образом, «создается основа для вариативности действий системы здравоохранения в зависимости от изменений воззрений на здоровье граждан, а сам документ утрачивает системный характер» [10: 42].

Охрана здоровья (п. 2 ст. 2) в Законе тесно связана с комплексом понятий, толкование некоторых из которых также является дискуссионным: «медицинская услуга», «медицинская помощь», «медицинское вмешательство», «диагностика», «профилактика», «лечение», «качество медицинской помощи» и др. Следует отметить, что понятия «медицинская помощь» и «медицинская услуга» в Законе практически отождествляются, что вступает в противоречие с Конституцией РФ, где в ст. 41 указано: «Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно» и Гражданским кодексом РФ, который определяющим критерием услуги (в том числе медицинской) указывает ее возмездность. В результате п. 5 ст. 84 Закона расходится с нормами ст. 41 Конституции РФ, т.к. правом оказывать платные услуги наделяются те организации, которые обязаны предоставлять бесплатную помощь, следовательно, оказывать платные услуги гражданам разрешается только негосударственным медицинским организациям. На несовершенство этого раздела Закона указывают многие исследователи: А.А. Грушина [3], З.И. Мирземетова [8], Е.И. Ращупкина [10], А.А. Уваров [13] и др.

В развитие Закона Министерство здравоохранения и социального развития РФ опубликовало проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг пациентам», в которых в п. 5 сказано, что платные медицинские услуги государственными и муниципальными медицинскими организациями осуществляются в случае, если это предусмотрено учредительными документами, т.е. это оставлено на усмотрение учреждения или организации.

А.А. Грушина отмечает также, что в Законе отсутствуют «гарантии охраны и защиты достоинства личности при оказании ему и в связи с оказанием ему медицинской помощи» [3: 154] – это будет способствовать созданию условий для нарушений прав и законных интересов пациентов.

Наряду с ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» уделяет большое внимание вопросам качества медицинской помощи. Однако от-

дельные положения и в этой сфере являются весьма спорными. Так, А.Л. Линденбратен говорит о неоднозначности и неточности отдельных формулировок: «своевременность оказания медицинской помощи», «степень достижения запланированного результата», «применение порядков и стандартов оказания медицинской помощи» [5: 74-77]. Не до конца проясненными в Законе следует признать и вопросы защиты прав потребителей медицинских услуг, т.к. проблема определения качества медицинской услуги связана с предоставлением потребителю достоверной информации о медицинской услуге (помощи), что является сложным в связи со столкновением информированного согласия пациента, аутентичности восприятия пациентом предоставленной информации, формы ее предоставления и врачебной тайны. Проблемной является и ситуация в случае оказания некачественной платной медицинской услуги: предоставление услуг в рамках добровольного медицинского страхования регулируется как специальными законами о медицинском страховании, так и Законом «О защите прав потребителей», который не распространяется на отношения в сфере обязательного медицинского страхования.

Много «белых пятен» содержится в Законе и касательно сферы суррогатного материнства. Как отметил К.Н. Свитнев, появление этого документа не сняло потребности в разработке отдельного комплексного закона о вспомогательных репродуктивных технологиях [12: 80], т.к. по-прежнему не установлены обязанности суррогатной матери передать ребенка после его рождения родителям, в то же время родители могут отказаться принять недоношенного ребенка и пр.

Таким образом, можно сделать вывод, что нормативно-правовые акты по регулированию

сферы здравоохранения разрознены, ряд норм дублирует друг друга. Это основание для вывода, что необходимо не только дальнейшее совершенствование институционального обеспечения охраны здоровья населения, уточнение ряда дефиниций и устранение противоречивости отдельных положений, но и переосмысление сути представлений об общественном здоровье, которое немисливо в асоциальной среде жизни, приучающей определенную категорию граждан жить в подвалах, а другую — массового обывателя — не видеть несоответствия институционального предложения спросу граждан на достойное качество общественного бытия.

Все эти наблюдения свидетельствуют о том, что на данный момент для Российской Федерации формирование непротиворечивой государственной социальной политики по охране здоровья как одного из звеньев политики сбережения населения России — не только своевременная, но и первостепенная государственная и общественная задача. Здоровье человека, его жизнь и его моральное удовлетворению ею — это важнейшие материальные и духовные ценности, предопределяющие качество социального государства. В силу такого взгляда авторов не может не тревожить имеющееся в настоящее время сужение сферы государственного регулирования, расширение зон, свободных от прямого вмешательства государства, и будет радовать каждый новый шаг по усилению правовой основы социальной безопасности интересов граждан. Это требует перехода к стратегии реализации конституционного права на здоровьесберегающие технологии, выбора стратегии морально-нравственного подъема граждан как двух взаимобусловливающих направлений по формированию социально-экономической политики, нацеленной на повышение качества жизни и социальное благополучие всех категорий граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Александрова О.Ю., Крюкова А.А., Горелов М.В. Механизм реализации прав граждан в сфере охраны здоровья при обращении в медицинскую организацию // Вестник Росздравнадзора. 2014. № 3. С. 71-77.
2. Богданова Е.Н., Залынский Н.П. Сбережение населения как общественная идея и государственная задача // Экономика и предпринимательство. 2015. № 2.
3. Грушина А.А. Проблемы реализации Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Среднерусский вестник общественных наук. 2012. № 3. С. 153-155.
4. Косолапова Н.В. Медицинская услуга: правовые аспекты // Социальные аспекты здоровья населения. 2014. Том 36. № 2. С. 15.
5. Линденбратен А.Л. Вопросы качества медицинской помощи в Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // РАМН. Бюллетень национального научно-исследовательского института общественного здоровья. 2012. № 1. С. 74-77.
6. Литовкина М.И. Конституционное право на охрану здоровья в фокусе национальной безопасности // Право и безопасность. 2013. № 1-2. С. 145.
7. Мещерякова А.В. Правовая политика России в области охраны здоровья граждан // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 3-2. С. 115-117.
8. Мирзаметова З.И. Правовой мониторинг в области охраны здоровья // Современное право. 2012. № 10. С. 37-39.
9. Морозова К.П. Конституционно-правовые основы обеспечения права граждан на охрану здоровья в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2013. № 2. С. 237-242.
10. Ращупкина Е.И. О некоторых дефинициях Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» // Сибирский юридический вестник. 2012. № 1(56). С. 41-46.
11. Ревин В.П. Правовые основы охраны здоровья граждан в Российской Федерации // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014. № 2. С. 135-139.
12. Свитнев К.Н. Правовое регулирование вспомогательных репродуктивных технологий в России: что изменилось с

- принятием закона об охране здоровья? // Современное право. 2012. № 2. С. 76-80.
13. Уваров А.А. Охрана здоровья и медицинская помощь как конституционное право граждан // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2012. Том 5. № 37-1. С. 269-271.
 14. Черных А.Е. Современное состояние законодательного обеспечения реализации права граждан на охрану здоровья // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 2. С. 11-13.
 15. Положения закона в этой редакции являются источником угрозы для национальной безопасности России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.narodsobor.ru/> (дата обращения: 27.12.2014).
 16. Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения (Нью-Йорк, 22 июля 1946 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/> (дата обращения: 27.12.2014).
 17. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 01.12.2014, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // СПС Консультант Плюс.

REFERENCES

1. Aleksandrova O.Iu., Kriukova A.A., Gorelov M.V. The mechanism of realization of human rights in health care when applying to medical organization. *Vestnik Roszdravnadzora - Bulletin of Roszdravnadzor*, 2014, no. 3, pp. 71-77 (in Russian).
2. Bogdanova E.N., Zalyvskii N.P. Saving of population as a social idea and a state task. *Ekonomika i predprinimatel'stvo - Economics and Entrepreneurship*, 2015, no. 2 (in Russian).
3. Grushina A.A. Problems of realization of the Federal Law № 323-FL «On the principles of population health protection in the Russian Federation». *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk - Srednerussky Bulletin of Social Sciences*, 2012, no. 3, pp. 153-155 (in Russian).
4. Kosolapova N.V. Medical services: legal aspects. *Sotsial'nye aspekty zdorov'ia naseleniia - Social aspects of public health*, 2014, V. 36, no. 2, pp. 15 (in Russian).
5. Lindenbraten A.L. Issues of quality of care in the Federal Law «On the principles of population health protection in the Russian Federation». *RAMN. Biulleten' natsional'nogo nauchno-issledovatel'skogo instituta obshchestvennogo zdorov'ia - RAMS. Bulletin of the National Research Institute of Public Health*, 2012, no. 1. pp. 74-77 (in Russian).
6. Litovkina M.I. Constitutional title to health in focus. *Pravo i bezopasnost' - National Security Law and Security*, 2013, no. 1-2. pp. 145 (in Russian).
7. Meshcheriakova A.V. Legal policy of Russia in the field of public health protection. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk - Actual problems of Arts and Sciences*, 2014, no. 3-2, pp. 115-117 (in Russian).
8. Mirzemetova Z.I. Legal monitoring of health. *Sovremennoe pravo - Contemporary Law*, 2012, no. 10, pp. 37-39 (in Russian).
9. Morozova K.P. Constitutional and legal framework for ensuring the rights of citizens to health care in the Russian Federation. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo - Science. Society. State*, 2013, no. 2, pp. 237-242 (in Russian).
10. Rashchupkina E.I. On some definitions of the Federal Law «On the principles of population health protection in the Russian Federation». *Sibirskii iuridicheskii vestnik - Siberian Law Bulletin*, 2012, no. 1(56), pp. 41-46 (in Russian).
11. Revin V.P. Legal basis for public health protection in the Russian Federation. *Biznes v zakone - Business-in-law*, 2014, no. 2, pp. 135-139 (in Russian).
12. Svitnev K.N. Legal regulation of assisted reproductive technologies in Russia: what has changed with the adoption of the law on the health protection? *Sovremennoe pravo - Contemporary Law*, 2012, no. 2, pp. 76-80 (in Russian).
13. Uvarov A.A. Health and medical care as a constitutional right of citizens. *Izvestiia Orenburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta - Proceedings of the Orenburg State Agrarian University*, 2012, V.5, no. 37-1, pp. 269-271 (in Russian).
14. Chernykh A.E. The current state of legislative support of the right of citizens to health. *Biznes v zakone - Business-in-law*, 2012, no. 2, pp. 11-13 (in Russian).
15. Provisions of the law in this edition are a threat to Russian national security. Available at: <http://www.narodsobor.ru/> (accessed 12 February 2015).
16. Constitution (Constitution) of the World Health Organization (New York, July 22, 1946). Available at: <http://base.garant.ru/> (accessed 12 February 2015).
17. Federal law «On the principles of population health protection in the Russian Federation» dated Nov 2011 № 323-FL (ed. 01 Dec 2014, changed and added, enured since 01 Jan 2015).

Информация об авторах

Богданова Елена Николаевна
(Россия, Северодвинск)

Доцент кафедры менеджмента
Северный (Арктический) федеральный университет
имени М.В. Ломоносова
(Гуманитарный институт филиала)
E-mail: bogdanova.en@yandex.ru

Залывский Николай Павлович
(Россия, Архангельск)

Доктор экономических наук, профессор кафедры
экономики
Северный (Арктический) федеральный университет
имени М.В. Ломоносова
E-mail: n.zalyvskiy@narfu.ru

Information about the authors

Bogdanova, Elena Nikolaevna
(Russia, Severodvinsk)

Associate Professor of management
Northern (Arctic) Federal University (NArFU)
Institute for the Humanities
(branch in Severodvinsk)
E-mail: bogdanova.en@yandex.ru

Zalyvskii Nikolai Pavlovich
(Russia, Arkhangelsk)

Doctor of Economic Sciences
Professor of Department of Economics
Northern (Arctic) Federal University
(NArFU)
E-mail: n.zalyvskiy@narfu.ru