

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДОРОВЬЯ. ПРАВОВОЙ ФОКУС ПРОБЛЕМЫ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена исследованию новой конституционно – правовой категории «общественное здоровье». Автор, опираясь на взгляды ученых правоведов анализирует исследуемое понятие с позиции конституционной ценности. Приводятся признаки, которым по мнению автора должна отвечать правовая категория, чтобы претендовать на роль ценности в праве. Используя определение «общественное здоровье» сформулированное Валентиной Викторовной Комаровой и отдельные положения программного документа - Стратегии развития здравоохранения Российской Федерации до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 06.06.2019 № 254 [7], автор утверждает, что понятие «общественное здоровье» является интегральным. Предлагаются возможные показатели формирования системы общественного здоровья, одним из которых выступает институт медицинской профилактики, которому не уделяется должного внимания на законодательном уровне. Приводятся правовые проблемы реализации механизма общественного здоровья, среди которых следующие: отсутствие четкого законодательного определения «профилактика», в том виде, в котором оно сформулировано в отраслевом законодательстве не предоставляется возможным определить круг субъектов профилактических мероприятий, не конкретные механизмы реализации профилактических мероприятий, правовые формы профилактики заболеваний; в отраслевом законодательстве профилактика заболеваний классифицируется по видам, в то же время формирование здорового образа жизни не входит в профилактику неинфекционных заболеваний.

Следовательно, можно предположить, что основы популяционной профилактики и основы формирования здорового образа жизни выступают в качестве самостоятельных механизмов укрепления общественного здоровья.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Общественное здоровье, ценности, правовая норма, механизмы реализации, показатели, профилактика, популяционная профилактика, здоровый образ жизни, население.

SHALBERKINA Marina Nikolaevna,
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
O.E. Kutafin University (MGUA)

ON THE ISSUE OF THE FORMATION OF THE PUBLIC HEALTH SYSTEM. THE LEGAL ORIENTATION OF THE PROBLEM

ANNOTATION. The article is devoted to the study of a new constitutional and legal category “public health”. The author, based on the views of legal scholars, analyzes the concept under study from the standpoint of constitutional value. The signs that, in the author’s opinion, a legal category must correspond to in order to claim the role of value in law are given. Using the definition of the concept of “public health”, formulated by Valentina Viktorovna Komarova, and certain provisions of the program document - the Strategy for the Development of Healthcare in the Russian Federation until 2025, approved by Decree of the President of the Russian Federation dated 06.06.2019 No. 254, the author argues that the concept of “public health” is an integral part. Possible indicators of the formation of the public health system are proposed, one of which is the institute of medical prevention, which is not given due attention at the legislative level. The legal problems of the implementation of the public health mechanism are presented, among which are the following: the lack of a clear legislative definition of the concept of “prevention”, in the form in which it is formulated in sectoral legislation, it is not possible to determine the range

of subjects of preventive measures, not specific mechanisms for the implementation of preventive measures, legal forms of disease prevention; In sectoral legislation, disease prevention is classified by type, at the same time, the formation of a healthy lifestyle is not included in the prevention of non-communicable diseases.

Therefore, it can be assumed that the foundations of population prevention and the foundations of healthy lifestyle formation act as independent mechanisms for strengthening public health.

KEY WORDS: public health, values, legal norm, implementation mechanisms, indicators, prevention, population prevention, healthy lifestyle, population.

Любые реформы должны быть направлены на то, чтобы улучшить жизнь и положение населения или укрепить государство.
О.Е. Кутафин [8].

Состояние современной юридической науки свидетельствует о возросшем интересе к исследованиям, связанным с правовым обеспечением здравоохранения. Вопросы обеспечения конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь являются предметом дискуссий не только юридического сообщества. Все чаще на одних публичных площадках (форумах, круглых столах, семинарах) наряду с представителями органов публичной власти, правоведами, практикующими юристами в сфере медицинского права выступают российские врачи, доктора медицины, организаторы здравоохранения, которые вовлечены в проблематику правового обеспечения медицинской деятельности в силу своей профессии. Выстраивание межсистемных связей в данных отраслях наук способствует решению научных задач, выявлению правовых проблем исследуемой области, достижению целей устойчивого развития нашего государства и общества.

Актуализация вопросов общественного здоровья наметилась еще до принятия поправок в Конституцию России в 2020 году [11], что следует из программного документа – Стратегии развития здравоохранения Российской Федерации до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 06.06.2019 № 254, в которой в рамках реализации национального проекта «Демография» реализуется федеральный проект «Укрепление общественного здоровья», его показателями являются: формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни граждан и увеличение доли числа таких граждан.

Согласимся с мнением видного правоведа В.В. Комаровой, что «закрепление на конституционном уровне в процессе конституционной реформы 2020 года термина «общественное здоровье» потребуют нового взгляда при разработке его доктринальной концепции в юриспруденции и правового механизма реализации» [4, с.23]. Безусловно так и есть, поскольку это обусловлено целями проводимой в нашей стране государ-

ственной социальной политики, поскольку при отсутствии надлежащего понятийного аппарата и облачения его в соответствующую правовую форму оформления термин «общественное здоровье» введенный в конституционную действительность рискует остаться конституционной гарантией.

В литературе по организации здравоохранения определено, что общественное здоровье изучает закономерности воздействия социальных условий и факторов внешней среды на здоровье населения [2, с.6]. Данной областью охвачены исследования теоретических проблем охраны здоровья населения, образа жизни, санитарии и гигиены окружающей среды, демографических процессов и факторов риска развития заболеваний под воздействием внешней среды.

До недавнего времени в юридической литературе отмечалось, что «юридическая доктрина практически не рассматривала данный институт, исследуя только отдельные вопросы правового регулирования охраны здоровья граждан» [3]. В настоящее время формируется среди правоведов представление относительно данной категории и его места в категориальном юридическом лексиконе. Ф.В. Цомратова и Н.В. Путило основываясь на положениях недавней модернизации Конституции России рассматривают общественное здоровье в качестве конституционной ценности [6, с.99]. Приведенное утверждение в корне является верным, но в правовой науке всему должно быть дано пояснение. Безусловно, что каждая правовая норма конституирует ценность, поскольку она представляет собой правило, установленное и санкционированное государством, воспринимаемое обществом как мера должного поведения, как некий эталон, то есть определенную ценность. Полагаю, что к юридическим ценностям стоит относить только те, которые не сводятся лишь к обобщенному содержанию, потребность в них соответствует общественному запросу, они формируют основополагающие принципы, являются отправной точкой для построения институтов важных для общества и государства и ведут к последующему развитию правовых явлений.

По мнению В.В. Комаровой с позиции публично-правовых наук «общественное здоро-

вые включает в себя такие аспекты как – духовное – нравственное здоровье, социальное благополучие, помимо собственно, физического здоровья общества» [4, с.29]. Приведенное Валентиной Викторовной понимание общественного здоровья соответствует дефиниции «здоровье», нашедшей закрепление в основополагающем Федеральном законе от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 323-ФЗ) [12] и Уставе Всемирной организации здравоохранения [13]. Понятие «общественное здоровье» является интегральным. Отметим, что нормы Конституции РФ служат первоосновой для текущего законодательства, однако, исследуемая конституционная категория до сих пор не получила ни соответствующего закрепления, ни последующего развития в отраслевом законодательстве. Используя за основу признаки присущие ценностям юридического порядка и дефиницию общественного здоровья, предложенную В.В. Комаровой можно определить возможные показатели, отражающие состояние общественного здоровья населения, которые требуют правовой оценки.

В ранее упоминаемом федеральном проекте «Укрепление общественного здоровья», в составе Нацпроекта «Демография» впервые предпринята попытка формирования системы общественного здоровья, которая включает:

- внедрение новой модели организации и функционирования центров общественного здоровья, включая организацию центров общественного здоровья;
- обустройство медицинских учреждений и укомплектование их необходимым оборудованием для сосредоточения на задачах поддержания здоровья населения;
- вовлечение в систему общественного здоровья институтов гражданского общества (например, сегодня успешно функционирует Общероссийская общественная организация «Общество по организации здравоохранения и общественного здоровья» [9];
- разработка, утверждение и реализация региональных программ по укреплению общественного здоровья органами государственной власти и органами местного самоуправления [10];
- разработка нормативно-правовых актов в сфере общественного здравоохранения (например, принятие Приказа Минздрава России от 26.02.2021 № 140н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи взрослому населению по прекращению потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, лечению табач-

ной (никотиновой) зависимости, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции» [14]; Приказ Минздрава России от 29.12.2020 № 1399н «Об установлении требований к организации и выполнению работ (услуг) по организации здравоохранения и общественному здоровью, а также по медицинской статистике» [15].

- подготовка специалистов в области общественного здоровья, социологов, демографов и профессиональная переподготовка медицинских работников.
- мотивирование граждан к бережному отношению к своему здоровью.

Хотелось бы отметить, что на фоне уже достигнутых в данной области результатов, введенных в федеральном проекте «Укрепление общественного здоровья», наблюдается некая отрешенность законодателя от проблем правового обеспечения медицинской профилактики, которая выступает самостоятельным показателем оценки общественного здоровья.

Медицинская профилактика в том числе популяционная профилактика включает в себя комплекс медико-социальных мероприятий, направленных на охрану и укрепление здоровья населения, предупреждение развития заболеваний, устранение факторов риска их возникновения. В свое время в нашей стране медицинской профилактике придавалось огромное значение, поскольку понимание болезни сводилось к процессу, возникающему в результате того или иного воздействия среды [1, с.1].

В действующем Законе № 323-ФЗ, определение «профилактика» сформулировано впервые. Под профилактикой предлагается понимать комплекс мероприятий, направленных на сохранение и укрепление здоровья и включающих в себя формирование здорового образа жизни, предупреждение возникновения и (или) распространения заболеваний, их раннее выявление, выявление причин и условий их возникновения и развития, а также направленных на устранение вредного влияния на здоровье человека факторов среды его обитания. Согласимся с мнением А.А. Мохова, что употребление данного термина и производных от его дефиниции в нормах Закона № 323-ФЗ более 50 раз свидетельствует о важности профилактического направления как для медицины, так и для отрасли здравоохранения, так и для охраны здоровья в целом [5, с.39].

Возвращаясь к вопросу дефиниции данного термина отметим, что по своему наполнению оно является довольно объемным и содержит широкий спектр используемых средств и методов под-

держания здоровья населения. Причем при этих достоинствах не лишено недостатков, в частности, не определен круг субъектов профилактических мероприятий, не содержится конкретных механизмов реализации профилактических мероприятий, правовых форм профилактики заболеваний.

Отметим, что в положениях обозначенного Закона № 323-ФЗ профилактика провозглашается в числе основных принципов охраны здоровья населения, обязанностей пациента по отношению к своему здоровью, деятельности органов публичной власти, а также цели государственной социальной политики. Следует обратить внимание на хаотичное расположение правовых норм, касающихся профилактики заболеваний. Можно отметить, что в ст. 12 Закона № 323-ФЗ законодатель, перечисляя меры, предусмотренные для профилактики заболеваний, де-факто разграничивает профилактику на 2 вида: инфекционные и неинфекционные заболевания. Далее в ст. 30 Закона № 323-ФЗ разграничение профилактики заболеваний непосредственно проведено. Причем нормы о формировании здорового образа жизни, включающие (мероприятия, направленные

на информирование граждан о факторах риска для их здоровья, мотивацию к ведению здорового образа жизни, создание условий для ведения здорового образа жизни, в том числе для занятий физической культурой и спортом законодателем выделены отдельным п. 3 ст. 30 Закона № 323-ФЗ и стоят особняком нормам профилактики неинфекционных заболеваний.

В юридической литературе отмечается, что здоровый образ жизни является одной из составляющих концепции общественного здоровья и включает четыре ключевых аспекта: 1) противодействие употреблению табака, защиту от табачного дыма; 2) снижение уровня употребления алкоголя; 3) стимулирование физической активности населения; 4) здоровое питание [6].

Можно ли предположить, что основы популяционной профилактики (ч. 2 ст. Закона № 323-ФЗ) и основы формирования здорового образа жизни (ч. 3 ст. 30 Закона № 323-ФЗ) фактически выступают возможными механизмами укрепления общественного здоровья? Предложенный исследовательский подход нуждается в полемике, причем с привлечением не только юристов и медиков, в том числе, философов и социологов.

Список литературы:

- [1] Д.В. Горфин Н.А. Семашко О связи профилактической и лечебной медицины // Гигиена и санитария. 1958. №7.
- [2] Бобровницкий И.П., Прилипко Н.С., Турбинский В.В., Яковлев М.Ю. Окружающая среда и общественное здоровье. Актуальные вопросы организации здравоохранения и медицинского образования // Менеджер здравоохранения. 2021. №1.
- [3] Калмыкова А. В. Государственная политика в сфере общественного здоровья: от А до Я (Рецензия на научно-практическое пособие «Правовая политика государства в сфере общественного здоровья») // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2023. №6 (106).
- [4] Комарова В.В. Общественное здоровье в конституционно-правовом ракурсе/В.В. Комарова //Образование и право.2024. С. 23-28.
- [5] Мохов А.А. Принцип приоритета профилактики в сфере охраны здоровья и проблемы его реализации в России (на примере генетических технологий) / А.А. Мохов // Публичное право сегодня. 2021. № 3(9). С. 38–53.
- [6] Цомартова Ф.В., Путило Н.В. Общественное здоровье: от принципа управления здравоохранением до конституционно-правовой ценности // Журнал российского права. 2023. № 1. С. 93 - 109.
- [7] Указ Президента РФ от 06.06.2019 № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. 27.03.2023) // СЗ РФ.2019. № 23. Ст. 2927.
- [8] Сайт. URL: <https://pravo.ru/story/view/132247>
- [9] Сайт. URL:<https://rsph.ru/>
- [10] Постановление Правительства Ленинградской области от 29.01.2020 № 26 «Об утверждении региональной программы Ленинградской области «Укрепление общественного здоровья»// Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>, 18.02.2020; Постановление администрации г. Кемерово от 15.10.2021 № 2901 «Об утверждении муниципальной программы «Укрепление общественного здоровья населения города Кемерово на 2022 - 2026 годы»// официальный сайт «Электронный бюллетень органов местного самоуправления города Кемерово» www.pravo-kemerovo.ru, 15.10.2021; Постановление администрации ЗАТО город Радужный от

23.11.2023 № 1573 «Об утверждении Плана (Программы) «Укрепление общественного здоровья ЗАТО г. Радужный Владимирской области на 2023 - 2027 годы»// Документ опубликован не был. СПС Консультант плюс.

[11] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.03.2024.

[12] Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 25.12.2023) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

[13] «Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)» (Принят в г. Нью-Йорке 22.07.1946). СПС Консультант плюс.

[14] Приказ Минздрава России от 26.02.2021 № 140н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи взрослому населению по прекращению потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции, лечению табачной (никотиновой) зависимости, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.03.2021.

[15] Приказ Минздрава России от 29.12.2020 N 1399н «Об установлении требований к организации и выполнению работ (услуг) по организации здравоохранения и общественному здоровью, а также по медицинской статистике»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.04.2021.

Spisok literatury:

[1] D.V. Gorfin N.A. Semashko On the relationship between preventive and curative medicine//Hygiene and sanitation. 1958. №7.

[2] Bobrovnikitsky I.P., Prilipko N.S., Turbinsky V.V., Yakovlev M.Y. Environment and Public Health. Topical issues of healthcare organization and medical education//Healthcare manager. 2021. №1.

[3] Kalmykova A. V. State policy in the field of public health: from A to Z (Review of the scientific and practical manual "State legal policy in the field of public health") Bulletin of O. E. Kutafin University. 2023. №6 (106).

[4] Komarova V.V. Public health from a constitutional and legal perspective/V.V. Komarova//Education and law. 2024. С. 23-28.

[5] Mokhov A.A. The principle of priority of prevention in the field of health protection and the problems of its implementation in Russia (on the example of genetic technologies) / A.A. Mokhov//Public law today. 2021. № 3(9). С. 38-53.

[6] Tsomartova F.V., Putilo N.V. Public health: from the principle of health care management to constitutional and legal value//Journal of Russian Law. 2023. № 1. С. 93-109.

[7] Decree of the President of the Russian Federation of 06.06.2019 No. 254 "On the Strategy for the Development of Health Care in the Russian Federation for the Period until 2025" (ed. 27.03.2023) //NW RF.2019. № 23. Art. 2927.

[8] Site. URL: <https://pravo.ru/story/view/132247>

[9] Site. URL:<https://rsph.ru>

[10] Decree of the Government of the Leningrad Region dated 29.01.2020 No. 26 "On Approval of the Regional Program of the Leningrad Region" Strengthening Public Health " //Official Internet Portal of the Administration of the Leningrad Region, <http://www.lenobl.ru>, 18.02.2020; Resolution of the Kemerovo city administration dated 15.10.2021 No. 2901 "On approval of the municipal program" Strengthening public health of the population of the city of Kemerovo for 2022-2026 " //official website "Electronic Bulletin of Local Governments of the City of Kemerovo" www.pravo-kemerovo.ru, 15.10.2021; Resolution of the administration of the closed city of Raduzhny dated 23.11.2023 No. 1573 "On approval of the Plan (Program)" Strengthening the public health of the closed city of Raduzhny, Vladimir Region for 2023-2027 " //The document was not published. ATP Consultant Plus.

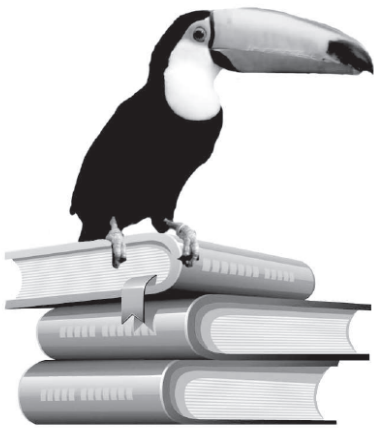
[11] The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote 01.07.2020) Official Internet Portal of Legal Information, <http://www.pravo.gov.ru> 12.03.2024.

[12] Federal Law of 21.11.2011 No. 323-FZ "On the Basics of Health Protection of Citizens in the Russian Federation" (ed. dated 25.12.2023) //NW RF. 2011. № 48. Art. 6724.

[13] "Constitution of the World Health Organization (WHO)" (Adopted in New York 22.07.1946). ATP Consultant Plus.

[14] Order of the Ministry of Health of Russia of 26.02.2021 No. 140n "On Approval of the Procedure for Providing Medical Care to the Adult Population to Stop Tobacco Consumption or Consumption of Nicotine-Containing Products, Treatment of Tobacco (Nicotine) Dependence, Consequences of Tobacco Consumption or Consumption of Nicotine-Containing Products" //Official Internet Portal of Legal Information, <http://www.pravo.gov.ru>, 16.03.2021.

[15] Order of the Ministry of Health of Russia of 29.12.2020 No. 1399n "On Establishing Requirements for the Organization and Performance of Work (Services) on the Organization of Health Care and Public Health, as well as on Medical Statistics" Official Internet Portal of Legal Information, <http://www.pravo.gov.ru> 06.04.2021.



**ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
«ЮРКОМПАНИ»**

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ
www.law-books.ru