

РЕЦЕНЗИИ

Государственная политика в сфере общественного здоровья: от А до Я (рецензия на научно-практическое пособие «Правовая политика государства в сфере общественного здоровья»¹⁾)

Anastasia V. KALMYKOVA,

Leading researcher

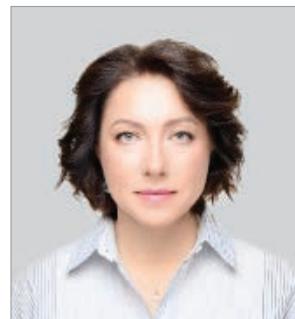
*at the Department of administrative legislation and process
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,*

Cand. Sci. (Law)

efimova_anastasi@mail.ru

34, Bolshaya Cheremushkinskaya, Moscow, Russia, 117218

**State policy in the field of public health from A to Z
(review of the scientific and practical guide
«Legal policy of the state in the field of public health»**



**Анастасия
Валентиновна
КАЛМЫКОВА,**

*ведущий научный
сотрудник отдела
административного
законодательства
и процесса
Института
законодательства
и сравнительного
правоведения
при Правительстве
Российской Федерации,
кандидат юридических наук
efimova_anastasi@mail.ru
117218, Россия,
г. Москва, ул. Большая
Черемушкинская, д. 34*

Сохранение и укрепление физического и психического здоровья человека, поддержание его активной, долгой жизни, проведение мероприятий, направленных на предупреждение и лечение заболеваний, являются одними из главных целей социального государства. Здоровый человек, свободно реализующий себя в различных сферах социального бытия, — залог успешного функционирования государства. «Полнота и интенсивность многообразных жизнепроявлений человека непосредственно зависят от уровня здоровья, его “качественных” характеристик, которые в значительной мере определяют образ и стиль жизни человека: уровень социальной, экономической и трудовой активности, степень миграционной подвижности людей, приобщение их к современным достижениям культуры, науки, искусства, техники и технологии, характер и способы проведения досуга и отдыха»².

Статья 7 Конституции РФ провозгласила Россию как социальное государство, что предопределило широкий спектр действий по укреплению здоровья общества. Одной из стратегических задач развития Российской Федерации является увеличение продолжительности здоровой жизни; увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни³.

¹ Правовая политика государства в сфере общественного здоровья : научно-практическое пособие / отв. ред. Н. В. Путило. М. : Проспект, 2022. 224 с.

² Ветков Н. Е. Здоровье человека как ценность и его определяющие факторы // Наука-2020. 2016. № 5.

³ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

Проводимая в Российской Федерации государственная социальная политика ориентирована не только на создание комфортных и безопасных условий жизни каждого индивида, но и на сбережение, обеспечение достойной жизни всего общества, укрепление здоровья нации в целом. Такая постановка целей современной государственной политики Российской Федерации перекликается с целями в области устойчивого развития, разработанными в 2015 г. Генеральной Ассамблеей ООН в качестве «плана достижения лучшего и более устойчивого будущего для всех».

Сам термин «общественное здоровье» до недавнего времени не применялся действующим законодательством. Юридическая доктрина практически не рассматривала данный институт, исследуя только отдельные вопросы правового регулирования охраны здоровья граждан⁴, его содержательное наполнение разрабатывалось полностью в медицинской сфере⁵.

Вместе с тем в Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 06.06.2019 № 254⁶, в рамках национального проекта «Демография» предусматривается отдельное направление — федеральный проект «Укрепление общественного здоровья».

Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁷ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации отнесено сохранение и укрепление

⁴ См., например: Научные концепции развития российского законодательства : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 7-е изд. М. : Юриспруденция, 2015 ; Совершенствование законодательства об охране здоровья граждан в Российской Федерации : монография / под ред. О. Н. Петюковой. М. : Деловой двор, 2017. С. 224—245 ; Путило Н. В. Законодательство Российской Федерации об охране здоровья граждан: на пороге перемен // Журнал российского права. 2010. № 10.

⁵ См., например: Здравоохранение и общественное здоровье : учебник / отв. ред. Г. Н. Царик. М., : Гэотар-Медиа, 2021 ; Полупнина Н. В. Общественное здоровье и здравоохранение : учебник. М. : Информационное медицинское агенство, 2010 ; Салагай О. О., Сошкина К. В., Летникова Л. И., Стародубов В. И., Драпкина О. М., Хальфин Р. А., Кобякова О. С., Хабриев Р. У. Общественное здоровье в «год коронавируса» // Общественное здоровье. 2021. № 1 (1). С. 7—18 ; Сошкина К. В. Архитектура общественного здоровья // Социально-экономическая эффективность управления общественным здоровьем в условиях цифровой среды : Третья ежегодная науч.-практ. конф. : монография / под ред. Е. М. Разумовской, Л. А. Тутова, З. Р. Зиганшиной. М. : Теис, 2020 ; Спасенников Б. А., Коломийченко М. Е., Марковина И. Ю. Дефиниции отдельных терминов теории общественного здоровья и организации здравоохранения // Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья имени Н. А. Семашко. 2021. № 3.

⁶ Указ Президента РФ от 06.06.2019 № 4 (ред. от 27.03.2023) «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 2927.

⁷ СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

общественного здоровья. Введение в Конституцию России рассматриваемой категории предопределяет не только переориентацию российского законодательства, «общественного сознания на широкое понимание вопросов здравоохранения»⁸, но и необходимость теоретического правового осмысления явления «общественное здоровье».

Все вышесказанное предопределяет актуальность исследования, которое выполнено сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в научно-практическом пособии «Правовая политика государства в сфере общественного здоровья».

Еще раз подчеркнем, что, несмотря на значимость данной темы, в отечественной правовой науке ей не уделялось должного внимания.

В данном издании впервые на комплексной основе исследуется такое правовое явление, как «общественное здоровье». Приняв за основу, что «общественное здоровье... предстает перед юридической наукой в качестве особого объекта — самостоятельного, нового правового института», авторы рассматривают практически все его проявления и характеризуют его как «неотъемлемую часть законодательства об охране здоровья граждан, в рамках которого активно используются инструментарий административного права, механизмы, обеспечивающие национальную безопасность».

Важно отметить, что авторы не ограничиваются характеристикой дефиниции «общественное здоровье» только с правовой точки зрения, но и рассматривают его функциональные признаки, сформированные в иных отраслях знания. Такой широкий подход позволил, по сути, заложить основу правового учения об общественном здоровье, основанного на интегративном методе. Используемый авторами междисциплинарный подход на стыке права, медицины, экономики, социальных наук является несомненным достоинством научно-практического пособия.

В шести главах научно-практического пособия, логически сгруппированных и объединенных общим замыслом, системно изложен широкий спектр вопросов, связанных с пониманием правовой природы общественного здоровья и его влияния на проводимую государственную политику в различных сферах жизнедеятельности общества. В целом структура рецензируемого научно-практического пособия обоснована исследовательской логикой авторского коллектива и отражает цель и задачи исследования: восходя от истории зарождения института общественного здоровья, освещая подходы к его пониманию и определению, авторы характеризуют уровни правового регулирования общественного здоровья, составные элементы данного института, направления государственной политики в этой сфере, дают оценку ее эффективности, а также влиянию новых технологий на сферу охраны здоровья граждан.

В научно-практическом пособии (глава I «Общественное здоровье: от идеи к законотворческой практике») дан подробный анализ трудов ряда российских и зарубежных ученых (среди них Эдвин Чадвик, Рудольф Вирхоф, Пьер Кабанис,

⁸ См.: Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М. : Норма ; Инфра-М, 2020. 240 с.

М. В. Ломоносов и др.), исследовавших сферу общественного здоровья. Показаны достоинства и недостатки существующих подходов, предложен и обоснован авторский подход, определяющий сущность и элементы «общественного здоровья».

Авторами правильно подчеркивается, что, «несмотря на наличие готовой к употреблению дефиниции, проблема единства терминологии не решена и сегодня». Такой вывод основывается на следующих факторах: «1) многозначность первого из вошедших в употребление английского термина public health, которое в переводе на русский язык обозначает а) общественное здравоохранение; б) общественное здоровье; в) здоровье населения; 2) наличие в английском языке терминов, близких или идентичных по содержанию термину public health, а именно public healthcare (здравоохранение, общественное здравоохранение, государственная медицина); public wellness (общественное здоровье, благополучие общества, общественное благосостояние); community health (общинное здоровье, здоровье местных общин, здоровье сообщества, здравоохранение сообщества); social health (здоровье общества, социальное здоровье, общественное здоровье, социальное здравоохранение); population health (популяционное здоровье, здоровье населения, здоровье популяции, популяционное здравоохранение) и др.»⁹.

Безусловным достоинством и украшением монографии является исторический срез формирования сферы общественного здоровья (параграф 2 главы I «История правового регулирования отношений в сфере общественного здоровья в России»). Авторы подчеркивают неразрывность взаимосвязи «становления системы здравоохранения, медицины как науки в нашей стране» и «формирования российской государственности».

В научно-практическом пособии проведен уникальный анализ исторических правовых источников, условно относимых к рассматриваемой теме, поскольку и самого термина еще не существовало, да и система здравоохранения была в достаточно зачаточном состоянии: «...предки наши вели простой, но сходный с природой образ жизни, наслаждались весьма крепким здоровьем и долговременною жизнью и не нуждались в системной медицинской помощи»¹⁰.

Вместе с тем отметим и не совсем обоснованную классификацию периодов становления законодательства, показанную авторами: допетровский период, период Петра I и дореволюционный, в который вошли эпохи правления от Екатерины I до Николая II.

Представляет интерес и глава II научно-практического пособия, посвященная изучению международного опыта правового обеспечения общественного здоровья, а также опыта зарубежных стран. Если международный уровень регламентации понятия «общественное здоровье» исходит из определения целевых, организационных, субъективных и объективных признаков, то страновой срез показывает многообразие подходов. Так, в англосаксонской правовой семье акцент делается на коллективной ответственности за здоровье, первостепенной роли государства в охране и укреплении общественного здоровья, в романо-германской

⁹ Правовая политика государства в сфере общественного здоровья : научно-практическое пособие. С. 13—14.

¹⁰ Правовая политика государства в сфере общественного здоровья : научно-практическое пособие. С. 31.

правовой семье превалируют подходы, выработанные ВОЗ о функциях общественного здоровья, а в Китае стратегия «Здоровый Китай» основывается на принципе «нет благополучного общества без здорового населения».

Не обошли своим вниманием авторы и законодательство государств — участников Содружества Независимых Государств. На основе проведенного анализа и оценки правового регулирования отношений в сфере общественного здоровья в государствах — участниках СНГ авторы выделили несколько моделей правовой регламентации общественного здоровья: «1) комплексная модель (Казахстан, Таджикистан), в рамках которой единый нормативный правовой акт в сфере здравоохранения (в рассматриваемых случаях — кодифицированный) охватывает и индивидуальное, и общественное здоровье в их диалектической взаимосвязи парных категорий, отражающих состояние физического, духовного, (психического) и социального благополучия отдельно взятого индивида и всего населения либо отдельных его групп; 2) специальная модель (Кыргызстан, Молдова), отражающая логику перехода “от здоровья каждого к здоровью всех” и предполагающая наличие наряду с общим законом об основах охраны здоровья граждан особого законодательного акта, посвященного регулированию отдельной разновидности отношений в сфере здравоохранения — общественному здоровью; 3) фрагментарная модель (Армения), характерная для стран, законодательству которых известны понятие общественного здоровья и отдельные разрозненные нормы о нем, не нашедшие, однако, дальнейшего последовательного и детального развития; 4) имплицитная модель (Азербайджан, Беларусь, Узбекистан и Россия), реализованная в правовых актах, в которых понятие общественного здоровья не концептуализировано, но существуют нормы и институты той же целевой и функциональной направленности»¹¹.

С учетом исследования практики отечественного регулирования общественного здоровья авторы оценили текущее состояние правового регулирования общественного здоровья в Российской Федерации как третью модель. Однако новые конституционные приоритеты позволили им сделать вывод о том, что первая комплексная модель является наиболее перспективной и учитывает насущные потребности российского общества¹².

В научно-практическом пособии предпринята попытка систематизировать механизмы обеспечения общественного здоровья в различных сферах (глава IV «Достижение целей общественного здоровья и законодательное регулирование в отдельных областях государственной политики»): физической культуры и спорта, охраны окружающей среды, социальной защиты.

В своем исследовании авторский коллектив опирался не только на нормативные правовые акты и литературные источники, но и на материалы правоприменительной практики, статистические данные. Так, характеризуя систему юридической ответственности в области общественного здоровья (уголовную и административно-правовую), авторы приводят статистику дел по рассматриваемым

¹¹ Правовая политика государства в сфере общественного здоровья : научно-практическое пособие. С. 87.

¹² Правовая политика государства в сфере общественного здоровья : научно-практическое пособие. С. 101.

правонарушениям и преступлениям и привлечению к ответственности лиц. Вместе с тем отметим, что в данной главе авторам следовало бы дать обобщенные выводы при характеристике различных видов противоправных действий, поскольку читателю достаточно трудно ориентироваться при разборе каждого состава правонарушений и преступлений.

Большой интерес читателей вызовет и заключительная глава научно-практического пособия, где исследователями приводятся законодательные параметры оценки эффективности государственной политики в сфере общественного здоровья.

Соединение реалий правовой доктрины и правоприменительной практики, думается, будет оценено работниками органов государственного и муниципального управления. Заслуживает внимание вывод авторов, что «выстроенное “древо целей” сферы общественного здоровья позволит определить пути правореализационной деятельности и средства ее достижения»¹³.

Несомненно, рассматриваемое научно-практическое пособие вносит существенный вклад в правовую науку. Предлагаемые авторами предложения по совершенствованию действующего законодательства по вопросам охраны здоровья граждан определяют его практическую ценность и возможное использование в законотворческой деятельности.

Научно-практическое пособие будет интересно для широкого круга лиц — представителей правовой науки, преподавателей, студентов, аспирантов юридических, экономических и медицинских вузов и факультетов, служащих органов государственной власти и местного самоуправления, практикующих юристов и всех, кто не равнодушен к данной тематике.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ветков Н. Е.* Здоровье человека как ценность и его определяющие факторы // *Наука-2020*. — 2016. — № 5.
2. *Здравоохранение и общественное здоровье : учебник / отв. ред. Г. Н. Царик*. — М. : Гэотар-Медиа, 2021.
3. *Научные концепции развития российского законодательства : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров*. — 7-е изд. — М. : Юриспруденция, 2015.
4. *Полунина Н. В.* Общественное здоровье и здравоохранение : учебник. — М. : Медицинское информационное агентство, 2010.
5. *Правовая политика государства в сфере общественного здоровья : научно-практическое пособие / отв. ред. Н. В. Путило*. — М. : Проспект, 2022. — 224 с.
6. *Путило Н. В.* Законодательство Российской Федерации об охране здоровья граждан: на пороге перемен // *Журнал российского права*. — 2010. — № 10.

¹³ *Правовая политика государства в сфере общественного здоровья : научно-практическое пособие*. С. 193.

7. Салагай О. О., Сошкина К. В., Летникова Л. И., Стародубов В. И., Драпкина О. М., Хальфин Р. А., Кобякова О. С., Хабриев Р. У. Общественное здоровье в «год коронавируса» // Общественное здоровье. — 2021. — № 1 (1). — С. 7—18.
8. Совершенствование законодательства об охране здоровья граждан в Российской Федерации : монография / под ред. О. Н. Петюковой. — М. : Деловой двор, 2017.
9. Сошкина К. В. Архитектура общественного здоровья // Социально-экономическая эффективность управления общественным здоровьем в условиях цифровой среды : Третья ежегодная науч.-практ. конф. : монография / под ред. Е. М. Разумовской, Л. А. Тутова, З. Р. Зиганшиной. — М. : Теис, 2020.
10. Спасенников Б. А., Коломийченко М. Е., Марковина И. Ю. Дефиниции отдельных терминов теории общественного здоровья и организации здравоохранения // Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья имени Н. А. Семашко. — 2021. — № 3.
11. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». — М. : Норма ; Инфра-М, 2020. — 240 с.

