
ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Анна Саламуевна Алихаджиева

*Доцент кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина – филиала РАНХиГС, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: ranitta@yandex.ru*

Некоторые аспекты реализации права граждан на охрану здоровья в контексте современных экологических и биологических угроз

Аннотация. Многочисленные обращения граждан Российской Федерации в органы прокуратуры, к Уполномоченному по правам человека, в суды и в государственные органы власти по поводу оказания лечебно-профилактической помощи, лекарственного обеспечения и обязательного медицинского страхования свидетельствуют о наличии проблем этой сфере, что обуславливает актуальность статьи. В статье отражено современное состояние здоровья населения, анализируются показатели смертности, вызванные заболеваниями, некачественной экологией и обусловленные биологическими угрозами. Опираясь на положения действующего законодательства, автор предпринимает попытку охарактеризовать актуальные проблемы и правовые аспекты реализации права граждан на охрану здоровья в условиях существования экологических и биологических угроз. Целью исследования является определение общей стратегии развития законодательства в сфере охраны здоровья и обеспечения национальной безопасности. Применение общенаучных методов позволяет всесторонне изучить параметры исследуемой проблемы. Делается вывод о необходимости повышения эффективности контрольно-надзорного воздействия на общественные отношения в сфере охраны здоровья граждан, проработки ключевых положений законодательства в данной сфере, в том числе в части защиты населения и охраны окружающей среды от воздействия опасных биологических факторов.

Ключевые слова: право на охрану здоровья, смертность, законодательство, правовой механизм реализации права на охрану здоровья, экологическая безопасность, биологические угрозы, защита права граждан на охрану здоровья, недостатки правового регулирования.

Anna Salamuevna Alikhadzhieva

Associate Professor of the department of Constitutional and International law, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin - the branch of RANEPA (Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration), Candidate of Legal sciences, Docent

Some Aspects of Realization of Citizens' Right on Health Protection in the Context of Existing Ecological and Biological Threats

Annotation. *The author of the present paper believes that numerous appeals of citizens of the Russian Federation to the prosecutor's office, to the Commissioner for Human Rights, to the courts and to state authorities regarding the provision of medical and preventive care, drug provision and compulsory health insurance indicate the presence of problems in this area; on the author's opinion this fact determines the relevance of the research. The author of the article reflects the current state of public health and analyzes mortality rates caused by such factors as diseases, poor environmental conditions and biological threats. Basing on the provisions of the current legislation, the author makes an attempt to characterize the current problems and legal aspects of the implementation of the right of citizens to health protection in the context of the existence of environmental and biological threats. The purpose of the study is to determine the general strategy for the development of legislation in the field of health protection and national security. The author applies general scientific methods which allow to provide a comprehensive study of the parameters of the mentioned issue. The author comes to conclusion that it is necessary to increase the effectiveness of control and supervisory influence on public relations in the field of protecting the health of citizens, to develop key provisions of legislation in this area, including in terms of protecting the population and protecting the environment from the effects of hazardous biological factors.*

Keywords: *right on health protection, mortality, legislation, legal mechanism for realizing the right to health protection, ecological security, biological threats, protection of citizens' right to health care, gaps in legal regulation.*

Жизнь и здоровье человека — высшие неотчуждаемые права, гарантированные государством, без которых утрачивают свое значение иные блага и ценности. Здоровье и его защита — важнейшее социальное право граждан Российской Федерации. Оно обеспечивается охраной труда, производства, отдыха, быта, окружающей среды, а также посредством соблюдения санитарно-гигиенических норм, и предоставления населению квалифицированной медико-социальной помощи. Согласно ст. 19 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» каждый имеет «право на медицинскую помощь... оказываемую без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также на получение платных медицинских услуг и иных услуг, в том числе в соответствии с договором добровольного медицинского страхования» [1]. Право на охрану здоровья обязывает любое государство обеспечить все необходимые медицинские, профилактические, санитарные условия для сохранения, восстановления и улучшения здоровья граждан.

Пандемия коронавирусной инфекции выявила некоторые недостатки в текущем законодательстве и в деятельности органов здравоохранения. По данным Росстата, «с начала пандемии за период апрель 2020 — апрель 2023 года избыточная смертность в России составила 906 378 человек» [2]. До сих пор сложно оценить, насколько отечественная и мировая система здравоохранения была готова к пандемии. COVID-19 поспособствовал реформе отечественного законодательства и медицинской отрасли. Немало поправок и изменений было внесено в законодательство по охране здоровья граждан. Были выявлены дефекты и пробелы нормативной базы в сфере оборота лекарственных средств, медоборудования, медицинских изделий. В связи с этим на протяжении последних двух лет были приняты законы, направленные на возрождение производства препаратов в индивидуальных дозировках, рассчитанных на конкретного пациента и предназначенных для защиты его здоровья, для отпуска только в специализированных аптеках; введено межведомственное взаимодействие для получения разрешения на ввоз медицинских изделий на территорию Российской Федерации. Изменения упрощают процедуру получения разрешения на ввоз фармацевтической продукции через Единый портал государственных услуг и устраняют необходимость дополнительного предоставления данных (абз. «а» п. 1 Постановления Правительства РФ от 08.12.2022 № 2252) [3]. Кроме того, в целях реализации конституционного права граждан на охрану здоровья расширен список дефектурных и потенциально дефектурных

медицинских изделий, в число которых вошли изделия и оборудование для оснащения патоморфологических лабораторий и патологоанатомических отделений, увеличилась линейка лабораторных реагентов. В марте 2023 г. вступил в силу Федеральный закон «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств и обращения медицинских изделий в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» [4]. Его нормы обеспечивают интеграцию медицинских и фармацевтических работников присоединившихся регионов в российское правовое поле в сфере здравоохранения и обращения лекарств.

Увеличение смертности населения обусловлено не только прогрессом и регрессом в области медицины, отечественного здравоохранения, качества в жизни в целом, но и плохой экологией. Поэтому конституционное право на охрану здоровья невозможно исследовать, не учитывая экологическую составляющую. Современное состояние окружающей среды – следствие агрессивной промышленной деятельности, нежелания вкладываться в зеленую экономику, технологии, отсутствия элементарной эколого-правовой культуры поведения. Научно-технический прогресс всегда сопровождается экологическими кризисами, причиной которых является сам человек. Стремление в экономическому господству, гонка вооружений, классово-социальное неравенство обострили экологическую ситуацию во всем мире. Нестабильная эпидемиологическая обстановка и влияние антропогенных факторов в значительной мере ухудшили состояние здоровья российских граждан. К причинам смерти от некачественной экологии специалисты относят сердечные болезни, рак легких, инсульты, болезни дыхательных путей, прочие заболевания. Глобальные экологические проблемы связаны с загрязнением воздуха, воды, почв. Несчастные случаи на производстве, приведшие к гибели сотрудников, как правило, связаны с нарушением требований экологической безопасности на предприятиях. Периодические проверки рабочих мест на предмет их соответствия правилам охраны труда и требованиям безопасности, инструктаж и обучение способны минимизировать их количество. Оздоровление окружающей среды, своевременная профилактика заболеваний, выявление, предупреждение, уменьшение и оценка экологических и биологических рисков снизят вероятность возникновения средовых заболеваний.

Распространение инфекционных заболеваний, утечка опасных инфекционных агентов, биологические патогены, бактерии также относятся к причинам преждевременной убыли населения. Значимость такого рода заболеваний нельзя недооценивать, т. к. ежегодно от инфекций гибнет более 2 млрд человек. Для Российской Федерации, учитывая политическую ситуацию в мире, помимо экономических санкций, актуальны угрозы террористического характера. Попытки террористов использовать всевозможное биологическое оружие приводили к заболеваниям оспой, сибирской язвой, холерой, геморрагической лихорадкой, ботулизмом и пр. Стоит отметить, что ни одно государство в мире не защищено от пагубного воздействия биологического (бактериологического) оружия, которое приводит к многочисленным жертвам. Международно-правовое запрещение использования биологического, химического и бактериологического оружия носит формальный характер. Проблема усугубляется тем, что, чем больше запретов применения удушливых, ядовитых газов, патогенов, химических и бактериологических средств декларируют страны, тем больше становится угроз биологического характера. Ни одна Гаагская норма не имеет эффективного механизма контроля. Радиационная, химическая и биологическая защита населения согласно Решению Коллегии МЧС России от 04.12.2019 № 8/II «является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации и представляет собой совокупность согласованных мероприятий и действий сил гражданской обороны и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, направленных на обеспечение радиационной, химической и биологической защиты населения в условиях угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов» [5].

По мнению главы государства Владимира Путина, страна давно нуждается в установлении санитарного щита, который может уберечь россиян от возможных биологических угроз. Предупреждение и реагирование на угрозы экологической и биологической безопасности, открыто звучащие в адрес России со стороны Североатлантического альянса, требуют совершенствования национальных механизмов защиты от применения биологического оружия. Международное взаимодействие по оказанию помощи населению, пострадавшему от биологических атак, в настоящее время переживает кризис, однако Российская Федерация, по словам главы Роспотребнадзора, проявляет инициативы по укреплению режима запрета биологического и токсинного оружия.

Учитывая уроки пандемии, необходимо грамотно планировать мероприятия по защите населения и охране окружающей среды от воздействия опасных биологических факторов. Угрозы внешнего характера, искусственно вызванные стихийные бедствия могут привести к дефициту продовольствия, лекарственных препаратов, потерям трудоспособного населения. Подобные меры предусмотрены в ст. 9 Федерального закона от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» и включают: «борьбу с распространением инфекционных болезней, предупреждение и предотвращение опасной техногенной деятельности, в том числе возможного бесконтрольного использования генетических материалов и технологий синтетической биологии; создание, развитие и функционирование единой сети мониторинга биологических рисков; проведение фундаментальных и прикладных научных исследований в области биологической безопасности; планирование создания производственных мощностей и резервов, в том числе государственного материального резерва продукции (товаров), необходимых для обеспечения безопасности населения и оказания медицинской помощи населению» [6]. Интересна точка зрения А. А. Мохова, отмечающего, что «данный Закон как документ, закрепляющий комплекс мер, направленных на защиту населения и охрану окружающей среды от воздействия опасных биологических факторов, на предотвращение биологических угроз (опасностей), неоднократно использует в своем составе словосочетание "государственное регулирование" и производные от него. Вопрос о саморегулировании, элементах саморегулирования в области биологической безопасности на первый взгляд является закрытым, т. к. законодатель прямо не предусмотрел такой возможности. Такое положение является временным, т. к. не позволяет в обозримой перспективе эффективно решать задачи, стоящие перед государством, обществом, профессиональным сообществом в области обеспечения биологической безопасности» [7, с. 41].

Думается, что разработка комплексного плана мероприятий, направленных на сокращение экологических и биологических угроз, позволит избежать ошибок в части защиты права на охрану здоровья. Снизить возможные риски гибели и потери здоровья населения можно лишь благодаря слаженной работе государственных органов. При этом и сами граждане должны быть максимально бдительны, готовы к любым негативным изменениям в окружающей среде и целиком заинтересованы в своей непосредственной защите. Эпоха повышенной биологической опасности, экологических катастроф делает уязвимыми человеческие ресурсы. Вопросы охраны окружающей среды, предотвращения экологических и биологических угроз жизни граждан, профилактики экологического и биологического терроризма, кризиса правовой культуры и правосознания, девиантного эпидемиологического поведения перестают быть предметом дискуссий, наступило время, когда принятые решения должны приносить результаты.

Конституционные права на жизнь в окружающей среде, защищенной от негативного воздействия патогенов, и на охрану здоровья нуждаются в детализации в базовых федеральных законах, регламентирующих правовые механизмы их реализации. В ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» под охраной здоровья граждан понимается «система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера». Полагаем, что в современных условиях право на охрану здоровья имеет более широкое значение. В связи с этим во исполнение конституционных положений предлагаем дополнить ст. 2 указанного Закона следующим образом: «охрана здоровья граждан предполагает

комплекс мер по предупреждению отрицательного воздействия на природу, а равно по обеспечению состояния защищенности населения от угроз, возникающих в результате воздействия химических, биологических (инфекционных и паразитарных) и иных опасных факторов».

Юридизация права на охрану здоровья в эколого-конституционном контексте имеет принципиально важное значение. Представляется целесообразным ст. 1 Федерального закона «О биологической безопасности в Российской Федерации» дополнить следующим определением: «биологическое здоровье граждан — система мер правового, социального, медицинского, санитарно-противоэпидемического характера, обеспечивающих стабильное состояние организма человека, способного адаптироваться к любым изменениям в окружающей среде, гарантирующих защиту граждан от опасных биологических факторов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права».

Каждый гражданин, чье здоровье пострадало по причине некачественной экологии и биологических угроз, должен в полной мере осуществить конституционное право пользование. С марта 2022 г. Российская Федерация не является членом Совета Европы и с сентября 2022 г. перестала быть стороной Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Однако это не означает, что права российских граждан будут попираемы, к тому же Основной Закон государства предусматривает дополнительные гарантии защиты фундаментальных прав граждан нашей страны. В России действует система органов государственной власти, призванных обеспечить защиту и восстановление нарушенных прав. Право на охрану здоровья является приоритетным и выступает главным индикатором качества жизни россиян. Граждане обращаются в органы прокуратуры, к Уполномоченным по правам человека, в суды. Адвокатское сообщество также часто получает обращения от людей, чьи права на охрану здоровья были нарушены. Активность населения в вопросах защиты права на здоровье с каждым годом повышается. Необходимо совершенствовать системную работу, местами модифицировать деятельность всех органов власти по укреплению гарантий защиты неотчуждаемых прав граждан.

Здоровье — это главное жизненное благо, данное человеку, поэтому защита права на охрану здоровья является одним из ключевых элементов современной правовой системы. О нем необходимо говорить на всех уровнях, чтобы каждый человек понимал, насколько это право значимо, и мог оценить собственные возможности реализовать его в нужный момент.

В заключение хотелось бы отметить, что сегодня в России созданы все конституционно-правовые гарантии для того, чтобы система здравоохранения начала действовать исключительно в интересах граждан. В то же время множество законодательных актов, регламентирующих защиту прав пациентов, затрудняют работу контрольно-надзорных органов, а бланкетность норм медицинского, природоохранного, санитарного законодательства усложняет процесс защиты права на охрану здоровья. Представляется, что базовые нормы в сфере охраны здоровья граждан целесообразно кодифицировать. Современная политика в сфере медицины, охраны здоровья граждан и обеспечения экологической и биологической безопасности должна ориентироваться на новейшие технологии оказания медицинской помощи, биотехнологии, роботизацию некоторых медицинских услуг и цифровизацию медицинских записей, что позволит уменьшить время ожидания пациента, обеспечить раннюю диагностику, экономию средств, как для граждан, так и для системы отечественного здравоохранения.

По-прежнему высокая смертность населения обусловлена некачественной экологией и дефицитной медициной. Нехватка медицинских кадров, отсутствие оборудования или работа с устаревшим — типичный пример того, как убыль населения связана с малым финансированием. Материальное сопровождение российской медицины должно быть безупречным, следующим за обороной и национальной безопасностью. Считаем, что на законодательном уровне социально защищенной категорией следует признавать граждан, подвергшихся антропогенному воздействию биологических и отравляющих веществ, в том числе пострадавших от экологического террористического акта, аварий

промышленного и техногенного характера, биологического оружия, вызвавшего биологическое заражение, полную или частичную утрату трудоспособности.

Необходима инвентаризация всех средств, выделяемых на защиту права на здоровье и мер по эффективности их использования в регионах. Улучшить механизм защиты здоровья населения можно благодаря оценке потребностей населения в медицинских услугах. Существенным моментом в условиях модернизации действующего законодательства в сфере охраны окружающей среды, обеспечения всех видов национальной безопасности и перехода к новой системе здравоохранения является безоговорочная защита права граждан (пациентов) на охрану здоровья.

Здоровье населения — наиболее важная характеристика развития общества. Если в таком обществе экологический фактор не стабилен, то говорить об эффективной реализации фундаментальных прав человека не представляется целесообразным. Всестороннее изучение состояния окружающей среды привело к пониманию того, что социальное, психическое и физическое благополучие человека достижимо, когда отношения «человек-природа» будут сбалансированы. Очевидно, что о положительных результатах проводимой государствами политики в сфере здравоохранения можно будет говорить лишь тогда, когда в полной мере будет обеспечено основополагающее право каждого на благоприятную окружающую среду. Право на охрану здоровья нельзя признать реализованным в полной мере только потому, что обеспечена возможность доступа населения к товарам, услугам, учреждениям. Право на охрану здоровья — это итоги работы всего государства, у которого программная цель, безусловно, должна быть осуществима. По нашему мнению, могущество государства не определяется качеством и количеством природных ресурсов, его сила обуславливается демографическими показателями здорового населения, дожившего до пенсионного возраста и минувшего его, отличается высокими показателями естественного прироста. Надлежащее качество жизни, безопасная экосистема, защита от внешних и внутренних угроз, стабильное эмоциональное и физическое здоровье населения — это невещественный вклад государства в свое будущее.

Пристатейный библиографический список

1. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 21.11.2011 № 323-ФЗ (в ред. от 13.06.2023) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 48, ст. 6724; 2023. № 25, ст. 4445.
2. Смертность от коронавируса в России на сегодня [Электронный ресурс]. URL: <https://gogov.ru/covid-fatality/russia> (дата обращения: 21.12.2022).
3. О внесении изменений в Правила выдачи разрешения для ввоза на территорию Российской Федерации медицинского изделия для оказания медицинской помощи по жизненным показаниям конкретного пациента : постановление Правительства РФ от 08.12.2022 № 2252 // Собр. законодательства РФ. 2022. № 50, ст. 8950.
4. Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств и обращения медицинских изделий в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области : федеральный закон РФ от 17.02.2023 № 16-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2023. № 8, ст. 1194.
5. Об утверждении актуализированной редакции Концепции радиационной, химической и биологической защиты населения : решение Коллегии МЧС России от 04.12.2019 № 8/II. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. О биологической безопасности в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 30.12.2020 № 492-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2021. № 1, ст. 31.
7. Мохов А. А. Потенциал саморегулирования в области обеспечения биологической безопасности // Гражданское право. 2022. № 1. С. 41–44.

References

1. Ob osnovah ohrany zdorov'ya grazhdan v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 21.11.2011 № 323-FZ (v red. of 13.06.2023) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2011. № 48, st. 6724; 2023. № 25, st. 4445 [On the basics of protecting the health of citizens in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation dated November 21, 2011 No. 323-FZ (as amended on June 13, 2023) // Collected legislation of the Russian Federation. 2011. No. 48, art. 6724; 2023. No. 25, art. 4445].

2. Smertnost' ot koronavirusa v Rossii na segodnya [Mortality from coronavirus in Russia today] [Electronic resource]. URL: <https://gogov.ru/covid-fatality/russia> (date of access: 12/21/2022).

3. O vnesenii izmenenij v Pravila vydachi razresheniya dlya vvoza na territoriyu Rossijskoj Federacii medicinskogo izdeliya dlya okazaniya medicinskoj pomoshchi po zhiznennym pokazaniyam konkretnogo pacienta : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 08.12.2022 № 2252 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2022. № 50, st. 8950 [On amendments to the Rules for issuing permission to import a medical device into the territory of the Russian Federation to provide medical care according to the vital indications of a particular patient: Decree of the Government of the Russian Federation dated December 8, 2022 No. 2252 // Collected legislation of the Russian Federation. 2022. No. 50, art. 8950].

4. Ob osobennostyakh pravovogo regulirovaniya otnoshenij v sferah ohrany zdorov'ya, obyazatel'nogo medicinskogo strahovaniya, obrashcheniya lekarstvennyh sredstv i obrashcheniya medicinskih izdelij v svyazi s prinyatiem v Rossijskuyu Federaciyu Doneckoj Narodnoj Respubliki, Luganskoj Narodnoj Respubliki, Zaporozhskoj oblasti i Hersonskoj oblasti : federal'nyj zakon RF ot 17.02.2023 № 16-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2023. № 8, st. 1194 [On the peculiarities of the legal regulation of relations in the areas of health care, compulsory medical insurance, circulation of medicines and circulation of medical devices in connection with the admission into the Russian Federation of the Donetsk People's Republic, Lugansk People's Republic, Zaporozhye region and Kherson region: federal law of the Russian Federation dated 17.02.2023 No. 16-FZ // Collected legislation of the Russian Federation. 2023. No. 8, art. 1194.].

5. Ob utverzhdenii aktualizirovannoj redakcii Konceptii radiacionnoj, himicheskoy i biologicheskoy zashchity naseleniya : reshenie Kollegii MCHS Rossii ot 04.12.2019 № 8/II. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus» [On approval of the updated version of the Concept of radiation, chemical and biological protection of the population: decision of the Board of the Ministry of Emergency Situations of Russia dated December 4, 2019 No. 8/II. The document was not published. Access from SPS «ConsultantPlus»].

6. O biologicheskoy bezopasnosti v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 30.12.2020 № 492-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2021. № 1, st. 31 [On biological safety in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation dated December 30, 2020 No. 492-FZ // Collected legislation of the Russian Federation. 2021. No. 1, art. 31.].

7. Mohov A. A. Potencial samoregulirovaniya v oblasti obespecheniya biologicheskoy bezopasnosti // Grazhdanskoe pravo [The potential of self-regulation in the field of ensuring biological safety // Civil law]. 2022. No. 1. Pp. 41–44.