

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ НА ПРИМЕРЕ ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

HUMAN CONSTITUTIONAL RIGHT TO HEALTH: RETROSPECTIVE ANALYSIS

Yu. Shvets

Summary. The constitutions of many countries, including the CIS countries and EURASEC, enshrined everyone's right to protection of health, medical care and medical insurance. Today its content includes a wide system of capabilities recognized and guaranteed at the international and state levels. However, before acquiring modern expression and status, the constitutional right to protect health in its historical development went through several stages, each of which was characterized by certain features.

Keywords: healthcare, constitutional regulation, historical and legal development, evolution.

Швец Юрий Юрьевич

*К.э.н., доцент, Институт проблем управления
им. В. А. Трапезникова РАН; Финансовый университет при
Правительстве РФ (Москва)
jurijswets@yahoo.com*

Аннотация. В конституциях многих стран в том числе стран СНГ и ЕВРАЗЭС закреплено право каждого на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование. Сегодня его содержание включает широкую систему возможностей признанных и гарантированных на международном и государственном уровнях. Однако до того, как приобрести современного выражения и статуса, конституционное право на охрану здоровья в своем историческом развитии прошло несколько этапов, каждый из которых характеризовался определенными особенностями.

Ключевые слова: здравоохранение, конституционно-правовое регулирование, историко-правовое развитие, эволюция.

Перспективные направления развития любого общественного явления всегда обусловлены историей его возникновения и становления. В связи с этим исследования эволюционных процессов становления и развития конституционного права на охрану здоровья позволит выявить историко-правовые закономерности, заложенные и определенным образом объясняют его природу.

Некоторые вопросы становления и развития конституционного права на охрану здоровья исследовали такие ученые, как Ю. М. Бисага, Д. М. Белов, З. С. Гладун, Т. С. Грузева, М. М. Данканич, В. Иншакова, В. Ф. Москаленко, М. М. Палинчак, Я. Ф. Советуешь и др. В то же время следует отметить, что комплексные исследования, посвященные ретроспективному учитываю конституционного права человека на охрану здоровья, почти отсутствуют, что обуславливает актуальность данной темы.

Конституционное право человека на охрану здоровья формировалось под влиянием внутри- национальных и международных исторических процессов. Поэтому, определяя юридическую сущность данного права, нельзя обойти вниманием вопрос его исторического развития, что позволит не только выявить определенные закономерности в его становлении, но и определить возможные перспективы дальнейшего развития.

Важность сохранения общественного здоровья, на которое обращалось внимание еще в древние времена, обусловила возникновение отдельных элементов права на охрану здоровья задолго до появления современных цивилизованных государств. Поскольку здоровье жителей определенной среды (поселение, города) имело значение для сохранения жизнеспособности всех членов общества, влияло на производительность их совместной работы, способность к продолжению рода, обороноспособность и др., соответственно, заинтересованность, в его сохранение должны не только сами члены общества, но и верховные правители. Конечно, в догосударственный период и период появления первых государств здравоохранение носила бессистемный и неорганизованный характер. Поэтому ошибочным было бы говорить о возникновении права на охрану здоровья или что-то победного к нему именно в эти времена.

На самом деле, поворотной точкой в истории здравоохранения, как отмечают некоторые ученые, стало XVIII века, когда было осознано значение здоровья для общества, предприняты усилия для решения различных проблем здравоохранения. Одной из первых государств, для которой была характерна тенденция к формированию так называемого естественного права на охрану здоровья, стала Германия. Под влиянием философии просвещенного абсолютизма было заявлено, что монарх несет ответственность за защиту здоровья народа.

Был разработан план создания «медицинской полиции», которая административными мерами проводила определенную политику в сфере здравоохранения. Термин «медицинская полиция» применялся в орган управления, целью которого было следить за санитарными условиями и гигиеной.

Несмотря на то, что зародыши современного права на охрану здоровья появились именно в Германии, на дальнейшее развитие данного права немалое влияние имела Франция. В частности, это связано с тем, что формирование права на охрану здоровья происходило в неразрывной связи со становлением концепции природных прав, которая появилась именно в Европе, в частности во Франции.

В. Ф. Москаленко и Т. С. Грузева по этому поводу замечают, что природу, генезис, характер и особенности формирования социальных прав лучше рассматривать с позиций так называемых «трех поколений» прав человека. Права первого поколения, которые первыми получили государственное признание и юридическую формализацию — это гражданские и политические права. Это признание они получили во Франции, в Декларации прав человека и гражданина (1789).

В свою очередь, возникновение права на охрану здоровья выдающиеся исследователи конституционного права Ю. М. Бисага, М. М. Палинчук и др. связывают с периодом развития второго поколения прав человека (социально-экономические и культурные права), объясняя это тем, что углубление личных (гражданских) и развитие социально-экономических и культурных прав человека сформировалось в процессе борьбы народов за улучшение своего экономического положения и культурного статуса. Потребность в международных стандартах прав человека впервые сказала еще в конце XIX в., когда индустриальные страны начали принимать трудовое законодательство.

Итак, историко-правовых первопричин, которые обусловили формирование и стремительное развитие права на охрану здоровья, было несколько: во-первых, общеевропейские революционные движения, которые имели целью общегосударственное признание естественных прав человека; во-вторых, стремительное развитие промышленности и производства, коллективизация труда; в-третьих, рост числа жителей городов, в определенной степени спровоцировало появление некоторых проблем в сфере сохранения общественного здоровья, для решения которых необходимо было принимать некоторые, в том числе правовые, мероприятия.

По мнению Я. Ф. Радыша, право на охрану здоровья в Украине зародилось еще в середине XIX в. в виде

обязательного медицинского страхования. Причиной возникновения этой формы страхования, как отмечает ученый, стал период, когда в царской России 26 августа 1866 в связи с наступлением эпидемии холеры было принято временное положение, согласно которому владельцы фабрик и заводов обязывались организовывать для своих рабочих больницы (из расчета 1 койка на 100 человек), что начало формирования фабрично-заводской медицины, в том числе в Украине. В 1903 г. Принято еще один закон, согласно которому работодатель несет ответственность за причиненный в случае несчастного случая на производстве вред. Итак, на украинских землях, которые находились в составе Российской Империи и определенным образом подвергались воздействию европейских тенденций индустриализации, появление медицинского страхования как одного из первых элементов права на охрану здоровья было вполне предсказуемым процессом. Государство переложило ответственность за охрану здоровья работников на владельцев производства, которые и должны были гарантировать его сохранение и восстановление в случае необходимости.

Однако существенные изменения в определении права на охрану здоровья произошли после революции 1917 г. и появления Советского Союза (СССР). Хотя одна из первых конституций Украинской ССР от 23 июня 1929 не содержала никаких упоминаний о праве на охрану здоровья, но уже принята в 1937 Конституция Украинской ССР закрепляла право на материальное обеспечение в старости, а также — в случае болезни и потери трудоспособности (ст. 100), которое обеспечивалось широким развитием социального страхования рабочих и служащих за счет государства, бесплатной медицинской помощью трудящимся, предоставлением в пользование трудящимся широкой сети курортов. То есть именно государство принимало на себя обязанность по обеспечению медицинской помощи работникам. Для реализации государственной политики в этой сфере было образовано Министерство Украинской ССР по охране здоровья (ст. 48). Отдельной статьи, посвященной праву на охрану здоровья, в Конституции Украинской ССР 1937 не содержалось, но, несмотря на это, произошли коренные изменения в значении содержания этого права, которое, кроме собственно медицинской помощи, отныне включало право на материальное обеспечение в связи с потерей трудоспособности, санаторно-курортным лечением и тому подобное. Однако необходимо отметить, что таким правом пользовались только те граждане, которые имели статус «трудящихся», то есть право на охрану здоровья не мало общегосударственного характера.

Дальнейшее развитие права на охрану здоровья был связан с международными процессами, которые имели место в конце второй мировой войны, в частности фор-

мированием Организации объединенных наций (ООН). Принятые ООН и ее специализированными органами, среди которых на первом месте — Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), международные документы закрепляют как одно из основных прав человека право на здоровую жизнь, здоровье и его восстановление, юридическая обязанность государства заботиться о здоровье своих граждан, а также обеспечить его охрану и материально-финансовое обеспечение хотя бы на минимальном уровне.

В 1946 г. был принят Устав ВОЗ, к которому присоединилась и Украинская ССР. В Уставе провозглашалось предоставление всем народам возможности пользования всеми достижениями медицины, психологии и родственными с ними наук, признавалось необходимым условием достижения высшего уровня здоровья. Также возлагалась ответственность на государственную власть за здоровье своих народов, предусматривало принятие соответствующих мер социального характера в области здравоохранения.

Уже в 1969 году принимаются Основы законодательства СССР и Союзных Республик о здравоохранении. В статье 3 Основ определялось, что это право обеспечивается бесплатной квалифицированной медицинской помощью, оказываемой государственными учреждениями здравоохранения; расширением сети учреждений для лечения и укрепления здоровья граждан; развитием и совершенствованием техники безопасности и производственной санитарии; проведением широких профилактических мероприятий; мерами по оздоровлению окружающей среды; особой заботой о здоровье подрастающего поколения, включая запрещение детского труда, не связанной с обучением и трудовым воспитанием; развертыванием научных исследований, направленных на предупреждение и снижение заболеваемости, на обеспечение долголетней активной жизни граждан. Следовательно, право на охрану здоровья получало общий характер, причем его содержание четко прописано в законодательстве.

Первый украинский законодательный акт, регулировал (хотя и несколько поверхностно) права и обязанности человека в этой сфере отношений, был принят в 1971 — Закон Украинской ССР «Об охране здоровья». Однако, как отмечают некоторые исследователи, он носил ярко выраженный декларативный характер, что косвенно подтверждался практически полным отсутствием практики его применения. Исследуя эти явления, З. С. Толстяк разыскивал хотя бы одно решение любого органа государственной власти или суда, в котором было бы ссылки на нормы этого закона. Однако, как отмечает сам ученый, безрезультатно, несмотря на то, что этот закон действовал 22 года.

Что касается задекларированного содержания права на охрану здоровья, то статья 3 Закона Украинской ССР «О здравоохранении» почти полностью повторяла положения ст. 3 Основ законодательства СССР и Союзных Республик о здравоохранении 1969, что также может свидетельствовать в основном о декларативный характер этого закона.

Конституционное закрепление права на охрану здоровья было осуществлено в Конституции Украинской ССР 1978, в которой статья 40 была посвящена определению содержания этого права. Необходимо заметить, что, анализируя положения этой статьи, можно сделать вывод, что она также была полностью идентична статье 3 Основ законодательства СССР и Союзных Республик о здравоохранении 1969

Новый период развития конституционного права на охрану здоровья ознаменовался распадом СССР и государственно процессами, начало которых в 1991 году. Положило провозглашения независимости Украины.

Осознавая особую важность отрасли здравоохранения, Верховная Рада Украины одним из первых законодательных актов (в 1992 году) Принимает Основы законодательства Украины о здравоохранении. Данный Закон с рядом изменений и дополнений остается в силе и сегодня.

Позже, в 1996 г. Право на охрану здоровья находит свое конституционное закрепление в ст. 46 Конституции Украины. Определение в Конституции Украины права человека на охрану здоровья имело важное значение для его дальнейшего развития, поскольку наделяло его такими характеристиками, как стабильность, определенность и неизменность (недопущения сужения его содержания).

В 2002 году Конституционный Суд Украины предоставил официальное толкование праву на бесплатное получение медицинской помощи в государственных и коммунальных учреждениях здравоохранения, чем было подтверждено запрет требовать с граждан оплату в любой форме за оказание медицинской помощи в государственных и коммунальных заведениях.

В связи с этим дальнейшие изменения, которые вносились в Основы законодательства Украины о здравоохранении, были направлены только на расширение содержания указанного права. В частности, в 2007 право на охрану здоровья было дополнено следующими возможностями: получение квалифицированной медицинской помощи, включающий свободный выбор врача, выбор методов лечения согласно его рекомендациям и учреждения здравоохранения; получение достоверной и своевременной информации о состоянии своего здоровья

и здоровья населения, включая существующие и возможные факторы риска и их степень и тому подобное. А в 2012 году было определено, что законами Украины могут быть определены и другие права граждан в сфере охраны здоровья, что фактически означает неисчерпаемость данного права определенным в законодательстве возможностями.

Итак, с обретением Украиной независимости наметилась устойчивая тенденция к расширению содержания права на охрану здоровья, признание здоровья человека общенациональной ценностью и распределение ответственности за его сохранность между государством, обществом и каждым отдельным гражданином. В то же время обязанность по обеспечению реализации конституционного права на охрану здоровья в основе своей возлагается на государство.

Необходимо отметить, что со времен обретения независимости Украины было осуществлено несколько реформ в сфере здравоохранения. Так, например, в 2000 году Президент Украины своим Указом утвердил Концепцию развития здравоохранения населения Украины, в которой были запланированы такие государственные меры: поэтапное увеличение государственных ассигнований в сферу здравоохранения, их эффективное использование; обеспечении санитарного и эпидемиологического благополучия населения, переориентация здравоохранения на существенное усиление мер по предупреждению заболеваний, предотвращения инфекционных заболеваний, снижение рисков для здоровья человека, связанных с загрязнением и вредным воздействием факторов окружающей среды и тому подобное.

Однако эта и некоторые другие реформы в сфере здравоохранения не имели должной эффективности, в результате чего возникла довольно угрожающая ситуация, которая характеризуется, прежде всего, существенным снижением эффективности медицинской помощи, что отразилось на показателях смертности украинского населения.

Новый этап реформирования системы здравоохранения связан с подписанием Украиной Соглашения

об ассоциации с Европейским Союзом (ЕС) и принятием обязательства по повышению эффективности оказания медицинской помощи. В рамках запланированной реформы Кабинет Министров Украины принял в 2016 Концепцию развития системы общественного здоровья, Концепцию реформы финансирования системы здравоохранения и др. Однако некоторые положения медицинской реформы представляются несколько спорными (в частности, относительно нового порядка финансирования оплаты медицинской помощи и т.д.), поскольку определенным образом противоречат конституционным принципам права на охрану здоровья. Поэтому такие положения требуют определенного уточнения и пересмотра.

Таким образом, на основании проведенного в данной статье анализа можно сделать вывод, что в своем развитии право на охрану здоровья прошло несколько исторических периодов: 1) первое организационное оформление (XIX в.), которое имело место в связи с индустриализацией общественного производства и было связано с введением медицинского страхования, возложением обязанности по сохранению общественного здоровья на владельцев производства; 2) советская эпоха (1922–1991 гг.) — в этот период данное право нашло свое конституционное закрепление, принимаются первые законы в этой сфере, однако некоторые ученые подчеркивают основном декларативный характер данных законодательных актов; 3) после вступления Украины независимости (1991–2014 гг.) — конституционное закрепление и расширение содержания данного права, наделение его такими характеристиками, как стабильность, безусловность и гарантированность; 4) с подписанием Соглашения об ассоциации Украины с ЕС (с 2014 г.) — начало производства реформ в сфере здравоохранения, связанных прежде всего с повышением эффективности медицинской помощи, изменением концепции финансирования сферы здравоохранения и тому подобное. Перспективами дальнейшего развития конституционного права на охрану здоровья должно стать повышение объемов государственного финансирования, модернизация материально-технической базы медицинских учреждений, усиление профилактической направленности здравоохранения и т.д.

ЛИТЕРАТУРА

1. Борисова-Жарова В. Г. Международно-правовые основы обеспечения права человека на здоровье: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2008. 185 с.
2. Москаленко В. Ф. Регламентация права на охрану здоровья в международных нормативно-правовых актах // Медицинское право Украины: правовой статус пациентов в Украине и его законодательное обеспечение (генезис, развитие, проблемы и перспективы совершенствования). Материалы II Всеукраинской научно-практической конференции (17–18.04.2008, г. Львов). С. 186–201.
3. Права человека / Бисага Ю. М., Палинчак Н. Н., Белов Д. М., Данканич М. М. Ужгород: «Лира», 2003. 164 с.
4. Государственная политика в сфере здравоохранения: кол. монография. : в 2 ч. / [кол. авт. ; сост. проф. Я.Ф. советуюшь; передм. и общ. ред. проф. Н. Н. Билинской, проф. Я. Ф. Радыша]. К. : НАГУ, 2013. Ч. 2. 484 с.

5. Конституция Украинской ССР от 23 июня 1929 № 143. URL: <http://statlc.rada.gov.ua/slte/const/istoriya/1929.html/>. (дата обращения 17.08.2019).
6. Конституция (Основной Закон) Украинской Советской Социалистической Республики. Исторический документ от 0.01.1937. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/001_001. (дата обращения 16.08.2019).
7. Гладун З. С. Государственная политика здравоохранения в Украине (административно-правовые проблемы формирования и реализации): монография. Тернополь: «Экономическая мысль», 2005. 460 с.
8. Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения: Международный документ от 22.07.1946. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_599. (дата обращения 20.08.2019).
9. Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных Республик в здравоохранении: Закон СССР от 19 декабря 1969 года. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15084.htm>.
10. Об охране здоровья: Закон РСФСР от 15.07.1971 № 27-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T710027.html. (дата обращения 21.08.2019).
11. Гладун З. С. Права человека в сфере здравоохранения. Вестник Львовского университета. Серия юридическая. 2004. Выпуск 40. С. 9–10.
12. Основы законодательства Украины о здравоохранении: Закон Украины от 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>. (дата обращения 22.08.2019).
13. Конституция Украины: Основной Закон Украины от 28.06.1996 № 254к / 96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата обращения 24.08.2019).
14. Решение Конституционного Суда Украины по делу по конституционному представлению 53 народных депутатов Украины относительно официального толкования положения части третьей статьи 49 Конституции Украины «в государственных и коммунальных заведениях здравоохранения медицинская помощь предоставляется бесплатно» (дело о бесплатной медицинской помощи): Решение Конституционного Суда Украины от 29.05.2002 № 10-рп / 2002. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02/para54#n54>. (дата обращения 25.08.2019).
15. О Концепции развития здравоохранения населения Украины: Указ, Президента Украины от 07.12.2000 № 1313/2000. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000>. (дата обращения 27.08.2019).
16. Об одобрении Концепции развития системы общественного здоровья: Распоряжение Кабинета Министров Украины от 30.11.2016 № 1002-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>. (дата обращения 27.08.2019).
17. Об одобрении Концепции реформы финансирования системы здравоохранения: Распоряжение Кабинета Министров Украины от 30.11.2016 № 1013-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>. (дата обращения 29.08.2019).

© Швец Юрий Юрьевич (jurijswets@yahoo.com).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова