

УДК 342.7

Соотношение частных и публично-правовых начал в регулировании отношений в сфере охраны здоровья**Хурматуллина А.М.**Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и административного права
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье анализируются сложившиеся подходы к регулированию отношений, возникающих в сфере охраны здоровья. Автором приводятся примеры отражения частно-правовых и публично-правовых начал в законодательстве в сфере охраны здоровья. В условиях цифровизации, широкого внедрения новых технологий в различные сферы деятельности государства, безусловно, происходит трансформация соотношения частных и публично-правовых начал в регулировании права на охрану здоровья и медицинскую помощь, изменение его нормативного содержания, составляющих элементов. Кроме того, автор анализирует правовые позиции судов, посвященных защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая свидетельствует об отражении преимущественно публично-правовых начал в природе рассматриваемых отношений.

Ключевые слова: охрана здоровья, конституция, публично-правовые начала, частно-правовые начала, закон, суд, права, государство

Развитие российского законодательства и отраслей российского права стирает границы между ранее выделяемыми и противопоставляемыми друг другу публичным и частным правом. Деление на частное и публичное право было известно российской дореволюционной юридической науке [1, с. 92]. Для советского периода характерно преимущественно развитие публичного права, правовое регулирование осуществлялось с позиции публично-правовых интересов. С 1980-х гг. в связи с развитием института частной собственности в юридической отечественной литературе вновь возникает дискуссия о разграничении частного и публичного права. Представители «формальной» теории к частным правам относили те, которые естественным образом появились до образования государства, либо брали за основу то, как охраняется право, а Е.Н. Пименова обосновала критерий разграничения права на частное и публичное, основываясь на том, какими способами осуществляется правовое регулирование [2, с. 95]. В современной отечественной теории права концепция

разграничения обозначенных разновидностей права обозначена в диссертации О.Ю. Кравченко, по ее мнению, в основе их разграничения лежит критерий интереса. О.А. Курилкина в работе также противопоставляет частное право публичному [3, с. 59]. Н.С. Скакун разграничивает данные категории в зависимости от присущих им особенностей, отмечает, что для частного права характерны: «свободное волеизъявление, договорная форма регулирования; равенство сторон; диспозитивные нормы; ориентация на частные интересы, в то время как публичное право характеризуется: односторонним волеизъявлением; субординацией субъектов и правовых актов; преобладанием императивных норм; ориентацией на общественный интерес» [4, с. 84], при этом частное право предопределяется публичным. Вместе с тем в условиях формирования «новых» отраслей права, стоит вести речь не об их противопоставлении, а напротив, их тесном взаимодействии и необходимости проведения исследования особенностей правовых институтов с позиции применения комплексного подхода.

В литературе на сегодняшний день нет единого мнения о правовой природе прав и обязанностей граждан в сфере охраны здоровья. Ряд авторов рассматривают их с позиции гражданско-правовых начал. Речь идет о получении медицинской помощи в рамках реализации программы ОМС, об оказании гражданину платных медицинских услуг, на которые распространяется действия Закона о защите прав потребителей. Напомним, в то же время Правительство Российской Федерации, т.е. орган исполнительной власти общей компетенции утверждает правила предоставления платных медицинских услуг, закрепляет существенные условия договора, права и обязанности исполнителя, заказчика, потребителя, форму договора [5]. Целесообразнее, на наш взгляд, было бы возложить функцию определения указанного порядка на орган отраслевой компетенции, т.е. Министерство здравоохранения Российской Федерации. Говоря о реализации публичных начал в регулировании отношений в сфере охраны здоровья, можно отметить, что в марте 2024 г. на рассмотрение Государственной Думы России был внесен законопроект, авторы которого предлагают внести ясность в терминологию Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан», а также планируется «вывести» взаимоотношения врача и пациента по оказанию медицинских услуг из-под действия Закона России от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей».

В основах законодательства о здравоохранении 1969 г. отношения, складывающиеся между пациентом и медицинской организацией, преимущественно рассматривались с публичной-правовой точки зрения, а именно административно-правовой. Согласно указанным основам речь шла о договоре, носящий административно-правовой характер, поскольку наблюдалось «неравноправное положение участников; регулирование отношений актами органов государственного управления; наступление административной ответственности за неисполнение договорных условий; рассмотрением споров, как правило, в административном порядке» [6, с. 134]. Сегодня административно-правовые аспекты в регулировании обозначенной сферы встречаются преимущественно в вопросах управления системой здравоохранения, особенно между органами исполнительной власти в сфере здравоохранения федерального уровня и субъектов России и медицинских организаций по руководству этими учреждениями, при осуществлении федеральными службами и их территориальными органами функции государственного надзора за безопасностью медицинской деятельности, получения лицензии на осуществление медицинской деятельности. Кроме того, установлена административная ответственность за правонарушения, посягающие на здоровье населения (гл. 6 КоАП РФ).

Обращения с жалобой на действия, бездействия, решения органов исполнительной власти в сфере здравоохранения, медицинских организаций, рассматриваемые в рамках административного судопроизводства, также распространены в практике. В качестве примера можно отметить Закон Республики Хакасия № 11-ЗРХ от 6 марта 2020 г. «О запрете оборота на территории Республики Хакасия бестабачной никотинсодержащей продукции...», который стал предметом рассмотрения в Верховном Суде Республики Тыва в рамках административного судопроизводства, инициированное Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Тыва. Причиной для обращения в суд с административным иском стало отсутствие в законодательстве Российской Федерации права субъектов Российской Федерации на введение полного запрета на производство и оборота никотинсодержащей продукции. Парламент республики, принявший данный закон отметил, что целью оспариваемого Закона являлась защита прав граждан на жизнь и охрану здоровья, прежде всего здоровья несовершеннолетних, как высших и наиболее значимых конституционных ценностей в рамках полномочий, предоставленных субъектам Российской Федерации положениями п.п. «б», «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, относящих защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественной безопасности, координацию вопросов здравоохранения, защиту детства к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вместе с тем Судом было выявлено, что на момент принятия оспариваемого закона федеральное законодательство не предусматривало право субъектов Российской Федерации на введение полного запрета на производство и оборот бестабачной никотинсодержащей продукции, в связи с чем указанные нормативные акты судами признаны недействующими в силу нарушения принципа разграничения компетенции между органами государственной власти России и органам государственной власти субъектов Российской Федерации [7].

Также в качестве примера можно привести решение Верховного Суда Республики Татарстан п. 7 ч. 2 ст. 6 Закона Республики Татарстан «Об охране здоровья граждан», признанный противоречащим федеральному законодательству (ст. 8 Конституции РФ. Федеральному закону от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ «О лекарственных средствах») в связи с тем, что Кабинет Министров Республики Татарстан определяет порядок ввоза и вывоза лекарственных средств на территорию Республики Татарстан [8].

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в отечественной литературе рассматривается в качестве элемента системы конституционных ценностей [3], как неотъемлемый элемент конституци-

онно-правового статуса личности [9], как объект судебной защиты [10, с. 737]. В рамках судебной защиты рассматриваемого конституционного права огромную роль играет Конституционный Суд Российской Федерации.

В качестве примера приведем Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.10.2023 г. № 47-П, принятое в связи с жалобой гражданина С.А. Елисеева, по мнению которого положения Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ «О службе...»), позволяющие уволить сотрудника органов внутренних дел, временная нетрудоспособность которого подтверждена документами, выданными медицинской организацией частной системы здравоохранения, являются неконституционными, поскольку нарушается принцип справедливости и равенства, установленный ст. 19 Конституции РФ. Предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу является ч. 1 ст. 65 ФЗ «О службе...» в той мере, в какой она является основанием для освобождения сотрудника от выполнения служебных обязанностей в связи с временной нетрудоспособностью на основании документа, выданного медицинской организацией частной системы здравоохранения, и увольнения данного лица со службы. Учитывая провозглашенные в законе принципы предоставления медицинской помощи в части обеспечения качества и ее доступности, Конституционный Суд Российской Федерации признал ч. 1 ст. 65 ФЗ «О службе...» не соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, «в какой данное законоположение полностью исключает возможность освобождения сотрудника органов внутренних дел от выполнения служебных обязанностей в связи с временной нетрудоспособностью на основании документа, выданного частной медицинской организацией, имеющей лицензию на проведение экспертизы временной нетрудоспособности, даже при наличии исключительных обстоятельств, объективно требующих обращения в такую медицинскую организацию за получением медицинской помощи, и тем самым позволяет увольнять этого сотрудника в связи с отсутствием его на службе, вызванным временной нетрудоспособностью, по основанию, связанному с его виновным поведением» [11].

Также можно привести правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженные в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2019 г. (№ 50 г. Москва), в котором отмечено, что «сохранение и укрепление здоровья граждан является обязанностью государства» [12]. Стоит отметить, что в условиях цифровизации, широкого внедрения новых техно-

логий в различные сферы деятельности государства, трансформация соотношения частных и публично-правовых начал в регулировании права на охрану здоровья и медицинскую помощь несомненна. Государство посредством введения специального правового регулирования в рамках экспериментального правового режима (напомним, в рамках реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь предусмотрено введение двух экспериментальных правовых режимов: в сфере телемедицины и по сбору информации о состоянии здоровья пациента) стимулирует развитие условий и гарантий обеспечения на охрану здоровья и медицинскую помощь. Безусловно, существенная роль в регулировании отношений в сфере охраны здоровья отведена органам исполнительной власти: Правительству России и Министерству здравоохранения Российской Федерации. Ими регламентированы критерии качества оказания медицинской помощи, в том числе в условиях действия экспериментального правового режима, порядок ознакомления с медицинской документацией, правила оказания платных медицинских услуг, что, несомненно, свидетельствует об отражении преимущественно публично-правовых начал в природе рассматриваемых отношений.

Таким образом, можно говорить о преобладании публично-правовых начал в сфере охраны здоровья. Результатом избранной законодателем концепции ориентации на общественный (публичный) интерес должно стать увеличение гарантийных механизмов, усиление контрольно-надзорного обеспечения реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь, установление единообразия в правоприменении, отсутствие бюрократических злоупотреблений суда и контрольно-надзорных органов.

Литература:

1. Богатырева Н.Г. Соотношение частного и публичного права // Молодой ученый. – 2017. – № 21.1. – С. 92–94.
2. Пименова Е.Н. Основные теории разграничения частного и публичного права // Актуальные проблемы права: материалы I Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2011 г.). – М.: Ваш полиграфический партнер, 2011. – С. 95–97.

3. Курилкина О.А. Юридические лица публично-го права // Юристы-Правоведы. – 2011. – № 3. – С. 59–61.
4. Скакун Н.С. Частное и публичное право // Вестник магистратуры. – 2018. – № 9-2(84). – С. 81–84.
5. Постановление Правительства РФ от 11.05.2023 г. № 736 // СЗ РФ. – 2023. – № 20. – Ст. 3565.
6. Ямпольская Ц.А. О теории административно-го договора // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 132–136.
7. Решение Верховного суда (ВС) Республики Тыва от 19.10.2020 г. № 3а-38/2020 «О признании недействующим Закона Республики Тыва от 06.04.2020 г. № 583-ЗРТ «О запрете оборота на территории Республики Тыва бестабачной никотиносодержащей продукции, предназначенной для потребления никотина способами, отличными от курения табак» // Официальный интернет-портал правовой информации.
8. Решение Верховного Суда Республики Татарстан от 19 августа 2003 г. № 3п-1-100/2003 // СПС Гарант.
9. Шленева Е.В. Конституционное право на охрану здоровья в Российской Федерации: дисс. ...канд. юрид. наук. – Архангельск, 2004. – 186 с.
10. Плотникова Е.С. Правовые позиции высших судов в сфере обеспечения и защиты конституционного права на охрану здоровья и репродуктивных прав // Философия. Социология. Право. – 2021. – Т. 46, № 4. – С. 736–741.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 2023 г. № 47-П // Российская газета. – 2023. – № 247.
12. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 50 // Российская газета. – 2019. – № 276.

The Ratio of Private and Public Law Principles in the Regulation of Relations in the Field of Health Protection

Khurmatullina A.M.
Kazan (Volga Region) Federal University

The article analyzes the existing approaches to regulating relations arising in the field of health care. The author provides examples of the reflection of private law and public law principles in legislation in the field of health protection. In the context of digitalization and the widespread introduction of new technologies into various spheres of state activity, there is certainly a transformation in the relationship between private and public law principles in regulating the right to health care and medical care, a change in its normative content and constituent elements. In addition, the author analyzes the legal positions of the courts dedicated to the protection of the right to health care and medical care, which indicates the reflection of predominantly public law principles in the nature of the relations under consideration.

Key words: health care, constitution, public law principles, private law principles, law, court, rights, state

