

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.18.16.044

Совершенствование государственной политики в сфере охраны здоровья граждан в контексте нормативно-правового регулирования

Березин Игорь Гарриевич

Кандидат психологических наук,
завкафедрой медицинского права,
общественного здоровья и здравоохранения,
Ростовский государственный медицинский университет,
344022, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Суворова, 119;
e-mail: berezinrostgmu@gmail.com

Аннотация

В современных условиях реформирования абсолютно всех сфер жизни общества, сфера здравоохранения вызывает особое внимание как со стороны ученых, так и со стороны практических работников здравоохранения. В данном исследовании автором предпринята попытка анализа актуальных изменений российского законодательства по вопросам охраны здоровья граждан с учетом современных требований, предъявляемых в такой жизненно важной области профессиональной деятельности, как оказание медицинской помощи. Необходимо учитывать, что медицина является одной из самых динамичных сфер жизнедеятельности, поэтому изменения, вносимые законодателем в нормативно-правовые акты в сфере здравоохранения, имеют исключительное значение для защиты, как прав пациентов, так и медицинских работников. Исключительную важность имеют в этой связи вопросы паллиативной медицинской помощи, высокотехнологичной медицинской помощи, оказания помощи пациентам в отделениях реанимации и интенсивной терапии и ряд других вопросов, рассматриваемых автором в данном исследовании.

Для цитирования в научных исследованиях

Березин И.Г. Совершенствование государственной политики в сфере охраны здоровья граждан в контексте нормативно-правового регулирования // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 2А. С. 392-398. DOI: 10.34670/AR.2022.18.16.044

Ключевые слова

Здравоохранение, государственная политика, законодательство, нормативно-правовое регулирование, медицинская помощь, пациент.

Введение

Сегодня мы живем в эпоху построения нового мира. Современные тенденции в мировой геополитике выступили драйвером реформирования основополагающих законов Российской Федерации и формирования принципиально новой стратегии национальной безопасности, а также нашли свое отражение в социально-политической, социально-экономической и социокультурной отраслях жизнедеятельности общества.

Жизнь и здоровье граждан являются важнейшими конституционными ценностями, а их охрана – одним из приоритетных направлений государственной политики. Именно поэтому развитие здравоохранения и укрепление здоровья граждан являются основными задачами нашего государства на долгосрочную перспективу.

Современные потребности общества в эффективной системе управления здравоохранением, обеспечения доступности и качества медицинской помощи обусловили существенное обновление законодательства, модернизация которого продолжается и в настоящее время. В связи с чем, вопросы здравоохранения традиционно являются объектом пристального внимания со стороны научного сообщества [Березин, Самойлова, Шепелева, 2021; Брижак, 2020].

Основная часть

К основным законодательным новеллам, отразившимся на организации здравоохранения, можно отнести изменения в Конституции РФ, как высшем нормативно-правовом акте, так и во внутренних локальных актах практического здравоохранения.

По нашему мнению, одним из наиболее значимых, давших толчок развитию принципиально нового подхода в оказании медицинской помощи стал федеральный закон от 21.01.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Именно указанный федеральный закон стал одним из первых шагов на пути реформирования системы здравоохранения.

В указанном нормативном акте, впервые были законодательно закреплены основополагающие понятия современной медицины. Впервые законодатель вводит понятия и дает четкое определение таким формам оказания медицинской помощи как «медицинская помощь», «медицинская услуга», «медицинское вмешательство», «профилактика», «диагностика» – именно подобное разделение и уточнение медицинской помощи позволяет защитить и обеспечить права, как пациента, так и самого врача. Таким образом, можно с уверенностью сказать, что изменился подход к классификации медицинской помощи и ее оказания, в зависимости от вида помощи, условий и форм ее оказания. Кроме того, законодатель детально регламентировал основные принципы охраны здоровья, дав четкие определения таким дефинициям как «заболевание», «пациент».

Помимо прочего, одной из новелл закона является закрепление не только прав, но и обязанностей граждан в сфере охраны здоровья. И, несмотря на то что норма об обязанностях не предусматривает санкций за ее неисполнение, она имеет важное значение поскольку закрепляет принцип ответственного отношения граждан к своему здоровью, что в полной мере соответствует целям и задачам, обозначенным в стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Исключительную важность, по нашему мнению, имеет законодательное закрепление таких понятий как «порядок оказания медицинской помощи» и «стандарт медицинской помощи». При

этом законодатель наделяет обязанностями по соблюдению указанных порядков и стандартов абсолютно все медицинские организации на территории нашей страны, как относящиеся к государственной и муниципальной системам здравоохранения, так и к частной системе здравоохранения.

Отдельное внимание необходимо уделить закреплению на законодательном уровне понятия клинических рекомендаций. Необходимо отметить исключительную важность этой законодательной новеллы, поскольку применение клинических рекомендаций на практике существенно облегчает задачу медицинских работников по профилактике заболеваний, постановке диагноза пациентам, назначения лечения, определения вида необходимого медицинского вмешательства и порядка его выполнения в соответствии с актуальными наработками теории и практики медицинской науки. И это лишь небольшая часть, но весьма существенных преобразований в законодательство по вопросам охраны здоровья граждан.

В целях настоящего исследования отдельно необходимо упомянуть законодательное регулирование вопросов обращения лекарственных средств в Российской Федерации. Учитывая высокий уровень рисков в данной сфере на первый план выходят вопросы государственного контроля, противодействия коррупционной составляющей и максимальной защиты как юридических лиц и предпринимателей, так и медицинских организаций, и пациентов. В настоящее время на федеральном уровне закреплены как основные понятия в сфере обращения лекарственных средств, так и урегулированы вопросы борьбы с фальсификацией лекарственных средств.

Примечателен тот факт, что Российская Федерация была в числе стран-инициаторов Конвенции Совета Европы «О борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения» от 28.10.2011г. Конвенция была ратифицирована Россией в 2017 году, в связи с чем в течение 6 лет, предшествующих ратификации указанного международного договора, в отечественное законодательство был внесен ряд изменений в соответствии с международными принципами, установленными названной Конвенцией.

На наш взгляд, также заслуживают внимания изменения в российском законодательстве по вопросам уплаты страховых взносов на обязательное медицинское страхование физическими лицами, осуществляющими деятельность без регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей, поскольку указанные взносы являются основой функционирования системы обязательного медицинского страхования.

В современном обществе исключительное внимание со стороны государства и общества уделяется вопросам паллиативной медицинской помощи. Наша страна не является исключением. Перед нами Президент Российской Федерации В.В. Путин поставил задачу увеличения продолжительности жизни до 85 лет, и современная российская медицина вполне неплохо справляется с этой задачей. Однако, несмотря на все достижения современной науки в области здравоохранения актуальными остаются вопросы оказания паллиативной помощи, причем не только старшему поколению, но и, к сожалению, более юным пациентам, включая детей. Все вышесказанное подтверждает обоснованность законодательного закрепления и конкретизацию «Оказания паллиативной помощи», а также регламентацию ее видов, порядка и условий оказания.

К сожалению, из-за недостатка специализированных учреждений, центров оказания паллиативной помощи остается по-прежнему высоким социальный запрос организации оказания паллиативной медицинской помощи на дому. Не менее важным остается вопрос

правового урегулирования порядка предоставления медицинских изделий, предназначенных для поддержания функций органов и систем, в том числе аппаратов искусственной вентиляции легких. На наш взгляд крайне важным является то, что закон также предусматривает участие в оказании такого вида помощи не только медицинских работников, но и членов семьи пациента, волонтеров, организаций социального обслуживания, религиозных услуг. Ни для кого не секрет, что на протяжении многих лет вопрос облегчения страданий «обреченных пациентов» оставался вне поля правового регулирования. Законодатель расширил и конкретизировал государственные гарантии бесплатного оказания медицинской помощи в части прав пациента на облегчение боли различными медикаментозными способами, в том числе путем применения наркотических лекарственных препаратов и психотропных лекарственных препаратов.

Достаточно продолжительное время оставался не решенным с правовой точки зрения вопрос о том, кто принимает решение о медицинском вмешательстве в случае, когда пациент находится в бессознательном состоянии либо отсутствует его законный представитель. В настоящее время законодатель урегулировал данный вопрос путем предоставления права на принятие такого решения консилиуму врачей и лечащему (дежурному) врачу пациента, тем самым соблюдается баланс прав и интересов, как самого пациента, так и медицинского работника.

Отдельно хотелось бы сказать об изменениях, внесенных в законодательство об охране здоровья граждан по вопросам посещения пациентов в отделениях реанимации.

Безусловно, данное новшество является спорным и до сих пор вызывает бурное обсуждение в медицинской среде. Однако, данное новшество не надо понимать буквально. В данном случае изменения в законодательстве направлены на максимальное соблюдение прав, как самого пациента, так и его близких родственников и в полной мере соответствует целям и задачам государственной политики Российской Федерации в сфере здравоохранения. Возможность посещения указанных отделений также определяется эпидемиологической обстановкой, вопросами целесообразности и интересами не только конкретного пациента, но и других граждан, получающих медицинскую помощь в реанимации и отделении интенсивной терапии. И именно новая коронавирусная инфекция Covid-19 поставила точку в этом споре.

Изменения в законодательстве в рамках реформирования системы здравоохранения коснулись и регулирования деятельности инновационных центров. Целью указанных изменений является обеспечение полноценного функционирования медицинского кластера.

Изменения коснулись и порядка создания и управления инновационными научно-технологическими центрами, а именно – право выступать учредителями управляющей компании таких центров предоставлено органам исполнительной власти регионального уровня, что в полной мере отвечает целям обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации.

И в завершение обзора изменений законодательства об основах охраны здоровья, хотелось бы обратить внимание на специфику порядка оказания высокотехнологичной медицинской помощи. Достаточно мощным драйвером в оказании высокотехнологичной медицинской помощи является то, что она финансируется из федерального бюджета. Федеральный закон от 02.12.2019 № 399-ФЗ четко определил, что источником софинансирования расходов субъектов Российской Федерации на высокотехнологичную медицинскую помощь, не включенную в базовую программу обязательного медицинского страхования, начиная с 2020 года становится федеральный бюджет. По нашему мнению, это является крайне важным новшеством, защищающим права пациента, независимо от того, в каком субъекте он проживает.

Отдельного внимания заслуживают законодательно закреплённые положения о выплатах стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний среди населения. При этом выявлены такие заболевания должны быть в ходе проведения диспансеризации и профилактических осмотров. Законом также предусмотрены целевые межбюджетные трансферты для ТФОМС на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала.

Заключение

Таким образом, нормативно-правовое регулирование является именно тем инструментом, с помощью которого осуществляется достижение целей и задач государственной политики в сфере здравоохранения. Рассмотренные изменения в российском законодательстве по вопросам охраны здоровья граждан, в полной мере соответствуют целям и задачам проводимой государством политики и имеют четко выраженную направленность на обеспечение максимального соблюдения прав и законных интересов граждан в такой жизненно важной сфере как здравоохранение. При этом принятые изменения, с учетом их специфики, выражающейся в конкретизации отдельных понятий законодательства об охране здоровья граждан, имеют большое значение для правоприменения.

Библиография

1. Березин И.Г., Самойлова Ю.Б., Шепелева Ю.Л. Конфликт врача и пациента: правовые последствия // Южно-Российский журнал терапевтической практики. 2021. Т. 2. № 3. С. 118.
2. Брижак З.И. Тенденции развития законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья // Южно-Российский журнал терапевтической практики. 2020. Т. 1. № 1. С. 111.
3. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» Заключение Комитета по охране здоровья от 20.05.2011. «На проект Федерального закона № 534829-5 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».
4. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».
5. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 14 и 79 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»» от 29.05.2019 № 119-ФЗ (последняя редакция).
6. Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ (ред. от 08.01.2022) «Об обращении лекарственных средств».
7. Федеральный закон от 25.12.2018 № 489-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» по вопросам клинических рекомендаций».
8. Федеральный закон от 25.12.2018 № 489-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» по вопросам клинических рекомендаций».
9. Федеральный закон от 26.07.2019 № 240-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
10. Федеральный закон от 6 марта 2019 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» по вопросам оказания паллиативной медицинской помощи».

Improvement of the state policy in the sphere of protection of the health of citizens in the context of legal regulation

Igor' G. Berezin

PhD in Psychology,
Head of the Department of Medical Law,
Public Health and Healthcare,
Rostov State Medical University,
344022, 119, Suvorova str., Rostov-on-Don, Russian Federation;
e-mail: berezinrostgmu@gmail.com

Abstract

In modern conditions of reforming all spheres of society, the healthcare sector attracts special attention from both scientists and healthcare practitioners. In this study, the author tried to analyze the current changes in Russian legislation on the protection of the health of citizens, considering modern requirements for such a vital area of professional activity as the provision of medical care. It should be borne in mind that medicine is one of the most dynamic spheres of life, therefore, changes made by the legislator to the legal acts in the field of healthcare are of paramount importance for protecting both the rights of patients and medical workers. Of exceptional importance in this regard are the issues of palliative care, high-tech medical care, care for patients in intensive care units and intensive care units, and a number of other issues considered by the author in this paper. Legal regulation is precisely the instrument by which the goals and objectives of the state policy in the field of healthcare are achieved. The considered changes in the Russian legislation on the healthcare are fully consistent with the goals and objectives of the policy pursued by the state and have a clearly defined focus on ensuring maximum observance of the rights and legitimate interests of citizens in such a vital area as healthcare. At the same time, the adopted changes expressed in the concretization of certain concepts of the legislation on the protection of the health of citizens, are of great importance for law enforcement.

For citation

Berezin I.G. (2022) Sovershenstvovanie gosudarstvennoi politiki v sfere okhrany zdorov'ya grazhdan v kontekste normativno-pravovogo regulirovaniya [Improvement of the state policy in the sphere of protection of the health of citizens in the context of legal regulation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (2A), pp. 392-398. DOI: 10.34670/AR.2022.18.16.044

Keywords

Healthcare, government policy, legislation, legal regulation, medical care, patient.

References

1. Berezin I.G., Samoilova Yu.B., Shepeleva Yu.L. (2021) Konflikt vracha i patsienta: pravovye posledstviya [Doctor-Patient Conflict: Legal Consequences]. *Yuzhno-Rossiiskii zhurnal terapevticheskoi praktiki* [South-Russian Journal of Therapeutic Practice], 2, 3, p. 118.
2. Brizhak Z.I. (2020) Tendentsii razvitiya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii v sfere okhrany zdorov'ya [Trends in the

- development of the legislation of the Russian Federation in the field of health care]. *Yuzhno-Rossiiskii zhurnal terapevticheskoi praktiki* [South-Russian Journal of Therapeutic Practice], 1, 1, p. 111.
3. *Federal'nyi zakon ot 12.04.2010 № 61-FZ (red. ot 08.01.2022) «Ob obrashchenii lekarstvennykh sredstv»* [Federal Law No. 61-FZ of April 12, 2010 (as amended on March 8, 2022) “On the Circulation of Medicines”].
 4. *Federal'nyi zakon ot 25.12.2018 № 489-FZ (red. ot 11.06.2021) «O vnesenii izmenenii v stat'yu 40 Federal'nogo zakona “Ob obyazatel'nom meditsinskom strakhovanii v Rossiiskoi Federatsii” i Federal'nyi zakon “Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii” po voprosam klinicheskikh rekomendatsii»* [Federal Law No. 489-FZ of December 25, 2018 “On Amendments to Article 40 of the Federal Law “On Compulsory Health Insurance in the Russian Federation” and the Federal Law “On the Fundamentals of Protecting the Health of Citizens in the Russian Federation” on Clinical Recommendations”].
 5. *Federal'nyi zakon ot 25.12.2018 № 489-FZ «O vnesenii izmenenii v stat'yu 40 Federal'nogo zakona “Ob obyazatel'nom meditsinskom strakhovanii v Rossiiskoi Federatsii” i Federal'nyi zakon “Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii” po voprosam klinicheskikh rekomendatsii»* [Federal Law No. 489-FZ of December 25, 2018 (as amended on June 11, 2021) “On Amendments to Article 40 of the Federal Law “On Compulsory Medical Insurance in the Russian Federation” and the Federal Law “On the Basics of Protecting the Health of Citizens in the Russian Federation” on clinical guidelines].
 6. *Federal'nyi zakon ot 26.07.2019 № 240-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law No. 489-FZ of December 25, 2018 (as amended on June 11, 2021) “On Amendments to Article 40 of the Federal Law “On Compulsory Medical Insurance in the Russian Federation” and the Federal Law “On the Basics of Protecting the Health of Citizens in the Russian Federation” on clinical guidelines”].
 7. *Federal'nyi zakon ot 6 marta 2019 g. № 18-FZ «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon “Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii” po voprosam okazaniya palliativnoi meditsinskoi pomoshchi»* [Federal Law of March 6, 2019 No. 18-FZ “On Amendments to the Federal Law “On the Fundamentals of Protecting the Health of Citizens in the Russian Federation” on the Provision of Palliative Care”].
 8. *Federal'nyi zakon «O vnesenii izmenenii v stat'i 14 i 79 Federal'nogo zakona «Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii»» ot 29.05.2019 № 119-FZ (poslednyaya redaktsiya)* [Federal Law “On Amendments to Articles 14 and 79 of the Federal Law “On the Fundamentals of Protecting the Health of Citizens in the Russian Federation” dated May 29, 2019 No. 119-FZ (last edition)”].
 9. *Poyasnitel'naya zapiska «K projektu Federal'nogo zakona «Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii» Zaklyuchenie Komiteta po okhrane zdorov'ya ot 20.05.2011. «Na proekt Federal'nogo zakona № 534829-5 «Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii»* [Explanatory note “To the draft Federal Law “On the fundamentals of protecting the health of citizens in the Russian Federation” Conclusion of the Committee for Health Protection dated 20.05.2011. “On the draft Federal Law No. 534829-5 “On the Fundamentals of Protecting the Health of Citizens in the Russian Federation”].
 10. *Ukaz Prezidenta RF ot 31 dekabrya 2015 goda № 683 «O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii»* [Decree of the President of the Russian Federation of December 31, 2015 No. 683 “On the National Security Strategy of the Russian Federation”].