

МЕДИЦИНА И ПРАВО

© ГЕРАСИМЕНКО Н.Ф., ЛИСОВСКИЙ Д.А., 2020

Герасименко Н.Ф., Лисовский Д.А.

Формирование кодекса законов об охране здоровья населения в Российской Федерации

Институт лидерства и управления здравоохранением, ФГАОУ ВО Первый Московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова Минздрава России (Сеченовский Университет), 119991, Москва, Россия

На основании изучения результатов законотворческой деятельности определены направления правового регулирования в области охраны здоровья населения России. Рассмотрена существующая законодательная база, определяющая охрану здоровья граждан и возможности систематизации и кодификации законов. Определены основные направления развития законодательства в сфере здравоохранения Российской Федерации на ближайшие годы.

Ключевые слова: Кодекс законов; охрана здоровья; отраслевая кодификация законов.

Для цитирования: Герасименко Н.Ф., Лисовский Д.А. Формирование кодекса законов об охране здоровья населения в Российской Федерации. *Здравоохранение Российской Федерации*. 2020; 64(4): 202-208. DOI: <http://dx.doi.org/10.46563/0044-197X-2020-64-4-202-208>

Для корреспонденции: Герасименко Николай Федорович, академик РАН, д-р мед. наук, проф. Высшей школы управления здравоохранением Института лидерства и управления здравоохранением ФГАОУ ВО Первый МГМУ им. И.М. Сеченова Минздрава России (Сеченовский Университет), 119991, Москва. E-mail: nfg50@mail.ru.

Участие авторов:

Герасименко Н.Ф. — сбор и обработка материала, написание текста;
Лисовский Д.А. — подготовка к публикации, редактирование; соавторы утвердили окончательный вариант статьи.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки.

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Поступила 16.07.2020

Принята в печать 28.07.2020

Опубликована 27.08.2020

Nikolay F. Gerasimenko, Dmitriy A. Lisovskii

Formation of the Code of laws on public health protection in the Russian Federation

Institute for Leadership and Healthcare Management, I.M. Sechenov First Moscow State Medical University (Sechenov University), Moscow, 119991, Russia

Based on the study of the results of legislative activity, the directions of legal regulation in the field of public health in Russia are determined. The existing legislative framework that defines the protection of citizens' health and the possibility of systematization and codification of laws is considered. The main directions of the development of legislation in the field of healthcare of the Russian Federation for the coming years are determined.

Keywords: Code of laws; health protection; industry codification of laws.

For citation: Gerasimenko N.F., Lisovskii D.A. Formation of the Code of laws on public health protection in the Russian Federation. *Zdravookhranenie Rossiiskoi Federatsii (Health Care of the Russian Federation)*. 2020; 64 (4): 202-208. (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.46563/0044-197X-2020-64-4-202-208>

For correspondence: Nikolay F. Gerasimenko, D. Sci. (Med.), Professor, Academician of the Russian Academy of Sciences., Professor of High School of Healthcare Administration, Institute for Leadership and Healthcare Management, I.M. Sechenov First Moscow State Medical University (Sechenov University), Moscow, 119991, Russia. E-mail: nfg50@mail.ru

Information about the authors:

Gerasimenko N.F., <https://orcid.org/0000-0002-3849-120X>

Lisovskii D.A., <https://orcid.org/0000-0002-6660-024X>

Contribution:

Gerasimenko N.F. — collection and processing of material, writing the text;

Lisovskii D.A. — editing, prepare for publication; the co-authors approved the final version of the article.

Acknowledgment. The study had no sponsorship.

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

Received 16 July 2020

Accepted 28 July 2020

Published 27 August 2020

Законодательная база в сфере охраны здоровья населения Российской Федерации (РФ), созданная за последние годы на федеральном и региональном уровнях, включает в себя более 100 законов, определяющих правовое регулирование решения важнейших проблем здравоохранения. По количеству принятых законов и находящихся на рассмотрении в Комитете по охране здоровья Государственной Думы ФС РФ законопроектов (около 50) отрасль здравоохранения лидирует среди других отраслей, обеспечивающих социальную защиту населения.

Большое количество принятых и подготовленных к принятию законопроектов на федеральном и региональном уровнях свидетельствует о необходимости совершенствования существующего законодательства для регулирования потребностей современного общества в сфере охраны здоровья населения РФ.

В настоящее время возникла необходимость систематизировать и упорядочить имеющиеся дублирующие законопроекты как на федеральном, так и на региональном уровнях. Разработка и принятие законопроектов — в основном ситуативные, и большинство таких законопроектов идут в виде поправок к действующим законам. При этом важные для охраны здоровья и здравоохранения законопроекты: «О здравоохранении в Российской Федерации», «О частном здравоохранении», «О правовых основах биоэтики и гарантии ее обеспечения», «О ведомственной медицине», «О медикаментозном обеспечении населения в России» — не принимаются долгие годы.

Все это свидетельствует о потребности систематизации законодательных актов, т.е. сведения к внутреннему единству нормативно-правовых актов путем внешней и внутренней обработки их содержания, устранения дублирования и повторов.

Возникает потребность в создании сводного, систематизированного, внутренне согласованного набора законодательных актов в области охраны здоровья, для чего необходимы систематизация и кодификация законов.

Процесс кодификации представляет собой сведение к единству нормативно-правовых актов путем переработки их содержания. При кодификации появляется возможность удалить часть устаревшего нормативно-правового материала, внутренне увязать и создать рубрификацию соответствующих частей нормативно-правовых актов, сформировать структуру кодифицированного акта со своим специфическим содержанием, правовой классификатор и правовой тезаурус в законопроектной и юридической практике, в котором определен общеправовой классификатор отраслей законодательства [1–4].

Законодательство об охране здоровья населения в РФ вошло в классификатор под № 220.000.000. Данный документ определяет основные направления законодательного регулирования вопросов охраны здоровья и медицинской помощи, лекарственного обеспечения, профилактики и санаторно-курортного лечения населения нашей страны. Юристами неоднократно поднимался вопрос о необходимости отраслевой кодификации законов [5]. Директор Института законодательства и сравнительного правоведения Т.Я. Хабриева в Концепции развития российского законодательства отмечала, что законодательство в сфере охраны здоровья граждан

относится к числу тех отраслей российского законодательства, которые остро нуждаются в скорейшей систематизации с целью устранения множественности актов, дублирования, декларативности норм, а также прекращения действия огромного количества подзаконных актов советского времени, определить фактическое и юридическое действие которых в настоящее время практически невозможно. Целесообразным, на наш взгляд, является принятие кодекса. Кодекс при этом не рассматривается как замена значительному числу действующих сегодня актов, а как дополнение к ним.

Потребности отрасли здравоохранения определили возникновение идеи о кодификации в области охраны здоровья [6–8]. Начиная с 1997 г. начато активное формирование Кодекса законов об охране населения России. Кодекс опирается на нормы Конституции РФ, Гражданский, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ, базовый закон «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» [9, 10].

В процессе работы по созданию Кодекса были определены основные направления правового регулирования в области охраны здоровья в РФ:

- надзорные законы, гарантирующие безопасные условия жизни человека;
- законы, обеспечивающие профилактику заболеваний и здоровый образ жизни;
- законы, защищающие права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- законы, определяющие права и ответственность медицинских работников;
- законы, регламентирующие организацию и деятельность национальной системы здравоохранения;
- законы, регулирующие финансирование здравоохранения;
- законы, по отдельным социально-значимым заболеваниям и разделам медицины.

Структура Кодекса законов об охране здоровья граждан включает в себя блоки законов — Конституция РФ, Кодексы РФ, законы об основах охраны здоровья граждан РФ (рис. 1).

В структуре Кодекса важное место занимает блок законов об основах охраны здоровья граждан в России, который, в свою очередь, подразделен на 7 блоков в зависимости от направленности действия законов.

В данной структуре (рис. 2) Блок 1 составляют надзорные законы, направленные на обеспечение безопасных условий жизни и среды обитания человека:

- закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;
- закон об охране атмосферного воздуха;
- закон о качестве и безопасности пищевых продуктов;
- закон о радиационной безопасности;
- закон о питьевой воде.

В настоящее время закон о питьевой воде находится в стадии разработки.

Блоку 2 соответствуют законы профилактической направленности (рис. 3):

- об иммунопрофилактике инфекционных заболеваний;
- об ограничении курения табака;
- о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах;

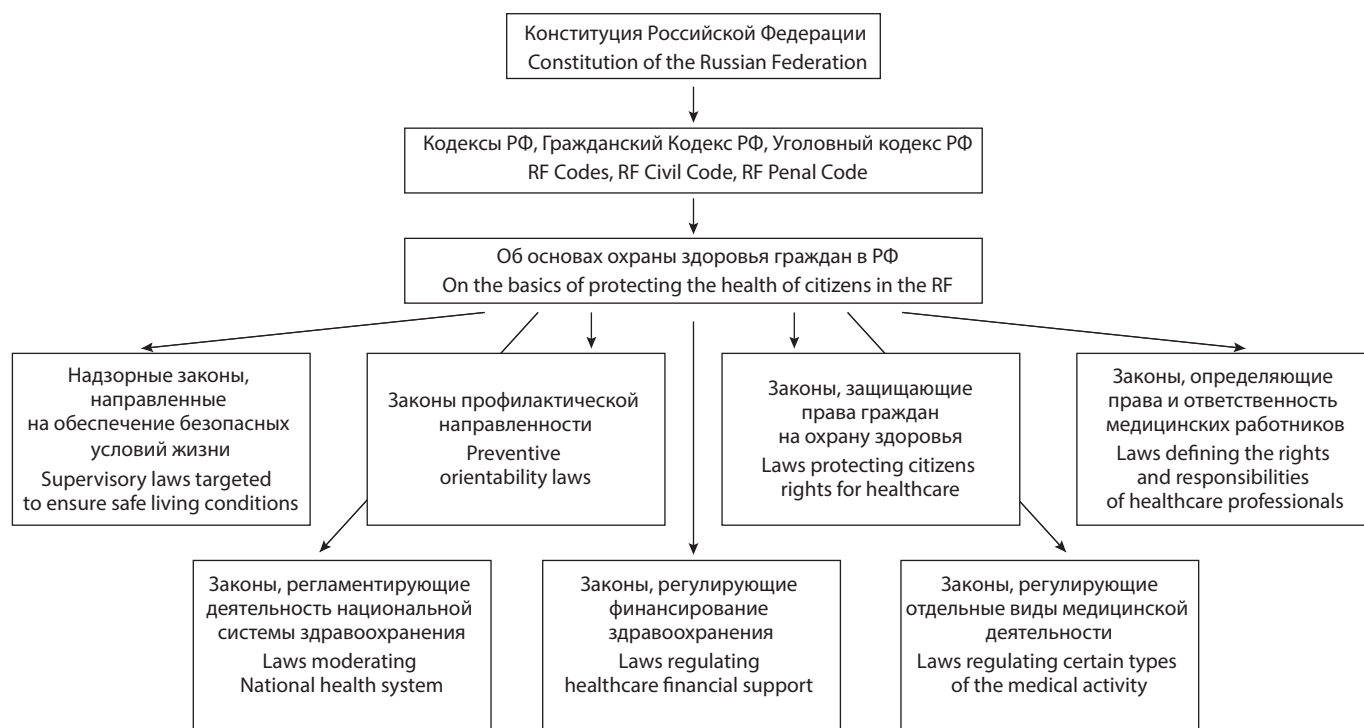


Рис. 1. Общая структура Кодекса об охране здоровья населения Российской Федерации.

Здесь и на рис. 3–9: законы, введенные в действие, обозначены сплошной линией; законы, находящиеся в стадии разработки, — пунктирной линией.

Fig. 1. The general structure of the Code on Health Protection of the Russian Federation.

Here and in Figs. 3–9: enacted laws are shown with a solid fill; a law under development – with a dashed line.

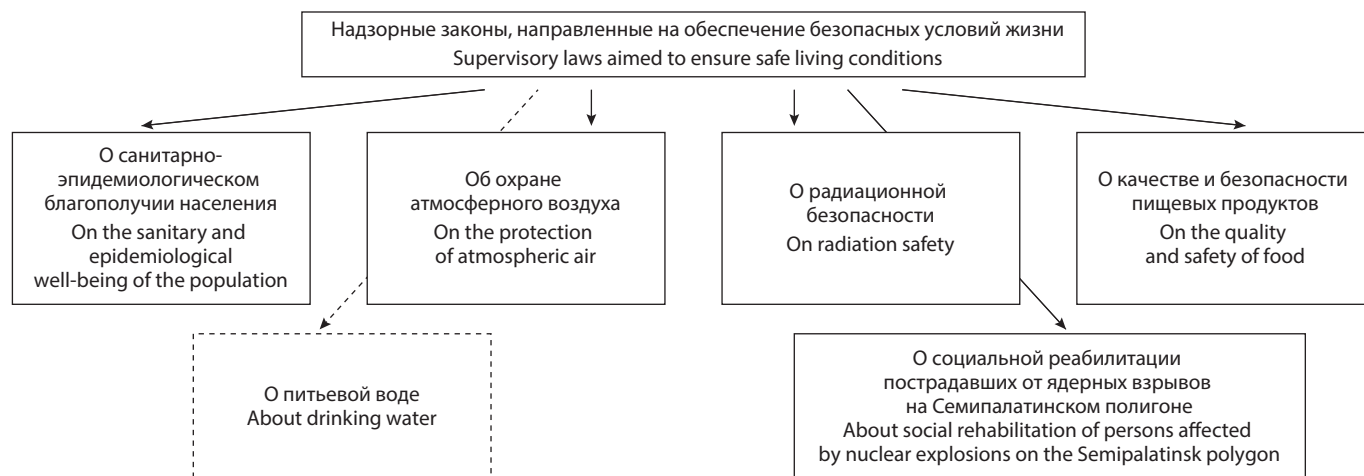


Рис. 2. Структура Блока 1 «Надзорные законы, направленные на обеспечение безопасных условий жизни человека».

Fig. 2. Structure of Block 1 «Supervisory laws aimed at ensuring a safe human life».

- о предупреждении распространения заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция);
- о предупреждении распространения туберкулеза;
- о наркотических средствах и психотропных веществах;
- о физической культуре и спорте;
- об ограничении рекламы алкоголя и табака.

Блок 3 представлен законами, защищающими права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь (**рис. 4**):

- о правах пациентов;
- о защите прав потребителей;

- о рекламе медицинских услуг, медицинских изделий и лекарственных средств;
- об уголовной ответственности за незаконное прекращение подачи электроэнергии учреждениям здравоохранения.

Блок 4 объединяет законы, определяющие права и ответственность медицинских работников (**рис. 5**):

- соответствующие статьи Уголовного кодекса РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях;
- о правах медицинских работников;
- о страховании профессиональной ответственности медицинских работников;

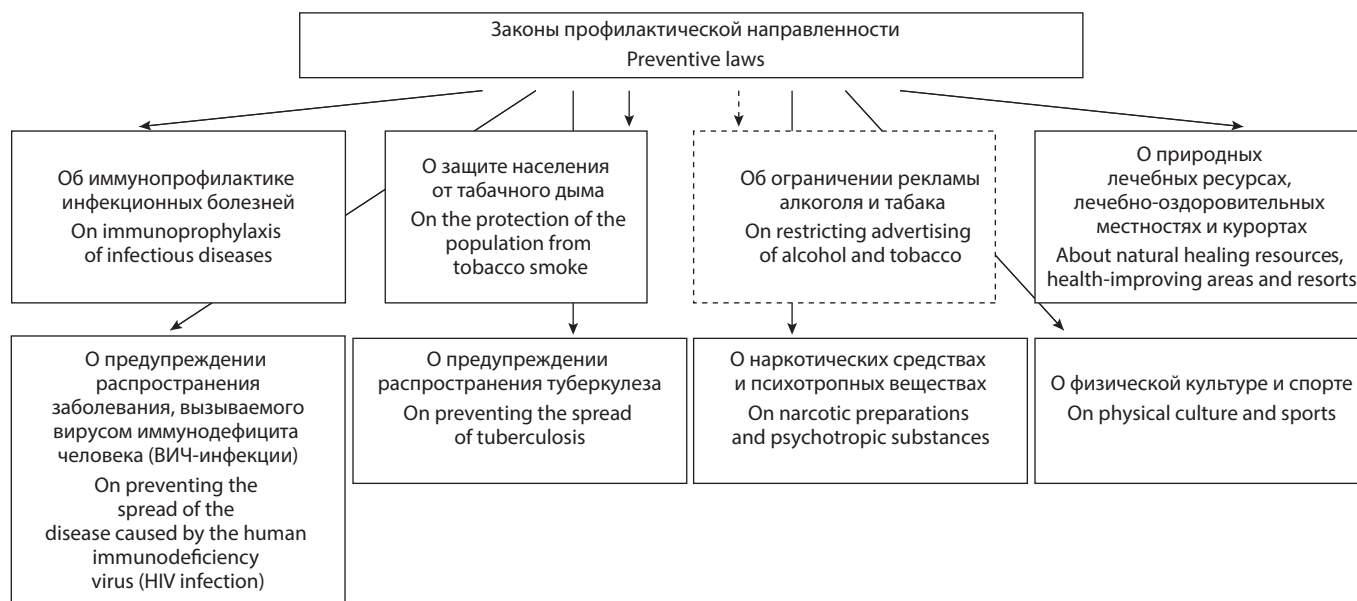


Рис. 3. Структура Блока 2 «Законы, обеспечивающие профилактику заболеваний и здоровый образ жизни».
Fig. 3. Structure of Block 2 «Laws ensuring disease prevention and healthy lifestyle».

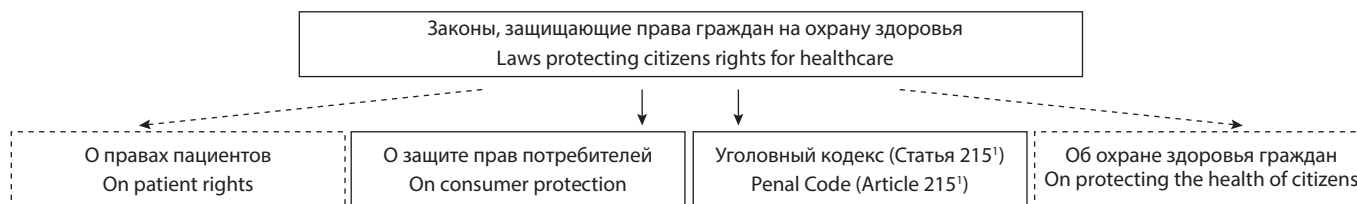


Рис. 4. Структура Блока 3 «Законы, защищающие права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь».
Fig. 4. Structure of Block 3 «Laws protecting the rights of citizens for health care and medical care».



Рис. 5. Структура Блока 4 «Законы, гарантирующие права медицинских работников и устанавливающие ответственность за правонарушения в сфере охраны здоровья».
Fig. 5. Structure of Block 4 «Laws guaranteeing the rights of medical workers and establishing responsibility for offenses in the field of health protection».

- о профессиональной этике (клятва врача);
 - о пенсиях за выслугу лет для медицинских работников.
- В Блок 5 входят законы, регламентирующие деятельность национальной системы здравоохранения (рис. 6):
- о здравоохранении в Российской Федерации;
 - о регулировании частной медицинской деятельности;

- о медицинских организациях;
 - о фармацевтической деятельности;
 - о медицинских изделиях.
- Блок 6 состоит из законов, регулирующих финансирование здравоохранения (рис. 7):
- о медицинском страховании граждан;

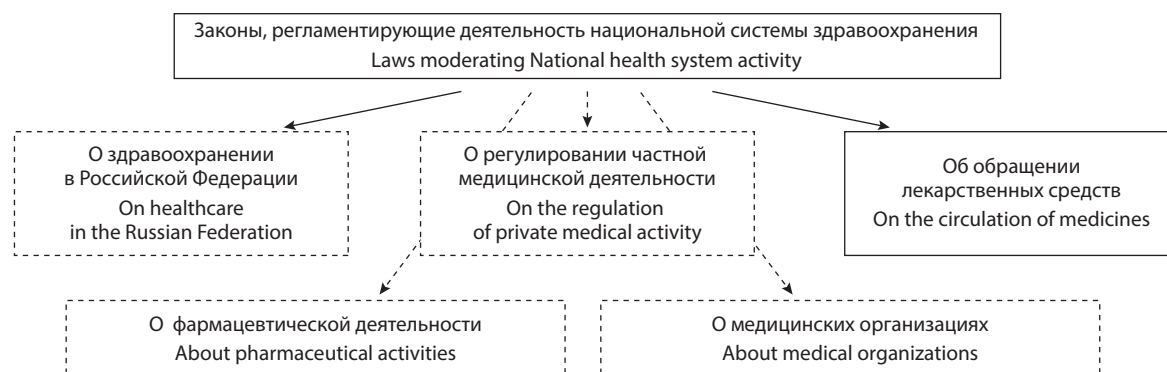


Рис. 6. Структура Блока 5 «Законы, регулирующие организацию и деятельность национальной системы здравоохранения».
Fig. 6. Structure of Block 5 «Laws regulating organization and operation of the national healthcare system».

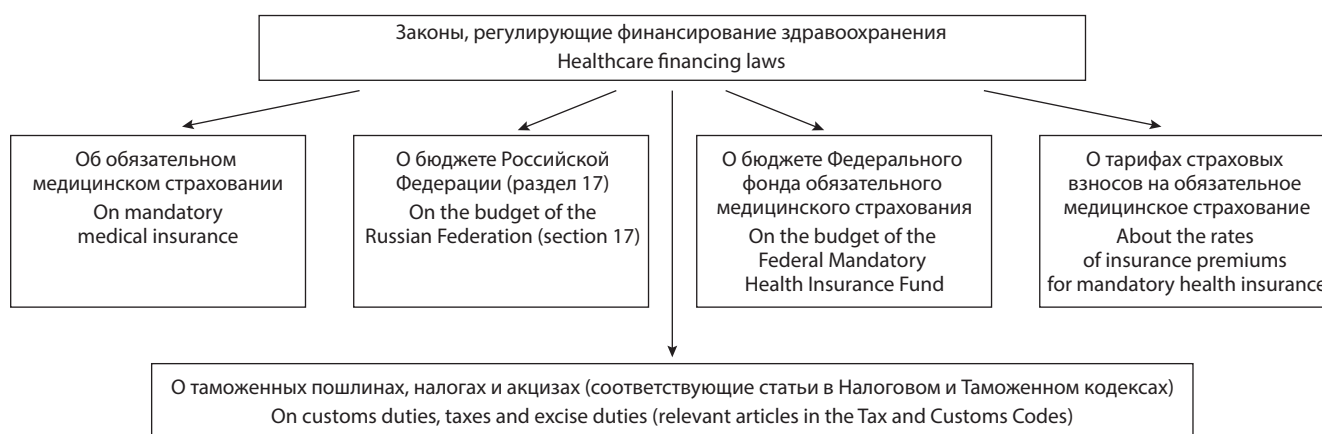


Рис. 7. Структура Блока 6 «Законы, устанавливающие источники финансирования национальной системы здравоохранения, а также налоги, таможенные пошлины и льготы».
Fig. 7. Structure of Block 6 «Laws establishing sources of financing for the national healthcare system, as well as taxes, customs duties, and benefits».

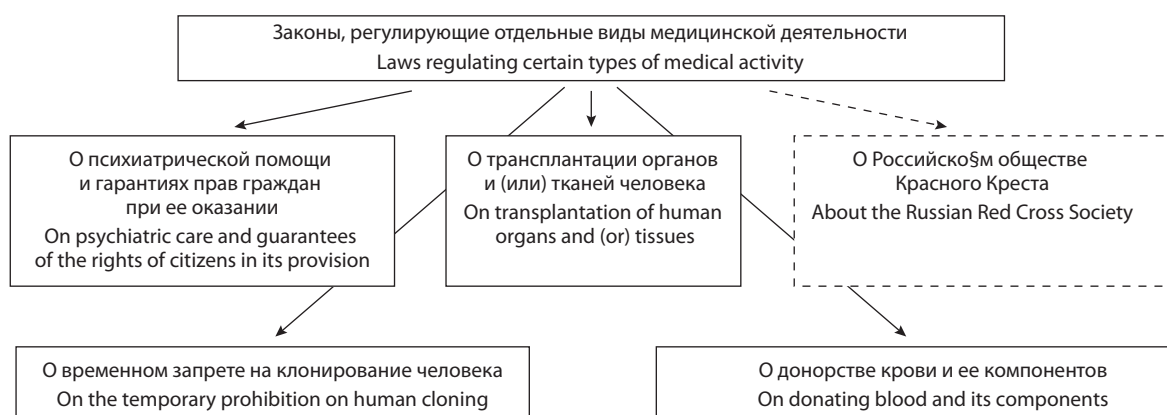


Рис. 8. Структура Блока 7 «Законы, регулирующие отдельные виды медицинской деятельности».
Fig. 8. Structure of Block 7 «Laws regulating certain types of medical activity».

- о бюджете РФ — раздел 17 Бюджета РФ «Здравоохранение и физическая культура»;
- федеральные адресные инвестиционные программы;
- о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

- о тарифах страховых взносов на обязательное медицинское страхование, соответствующих Налоговому кодексу РФ и Таможенному кодексу РФ.
- Блок 7 представлен законами, регулирующими отдельные виды медицинской деятельности (**рис. 8**):

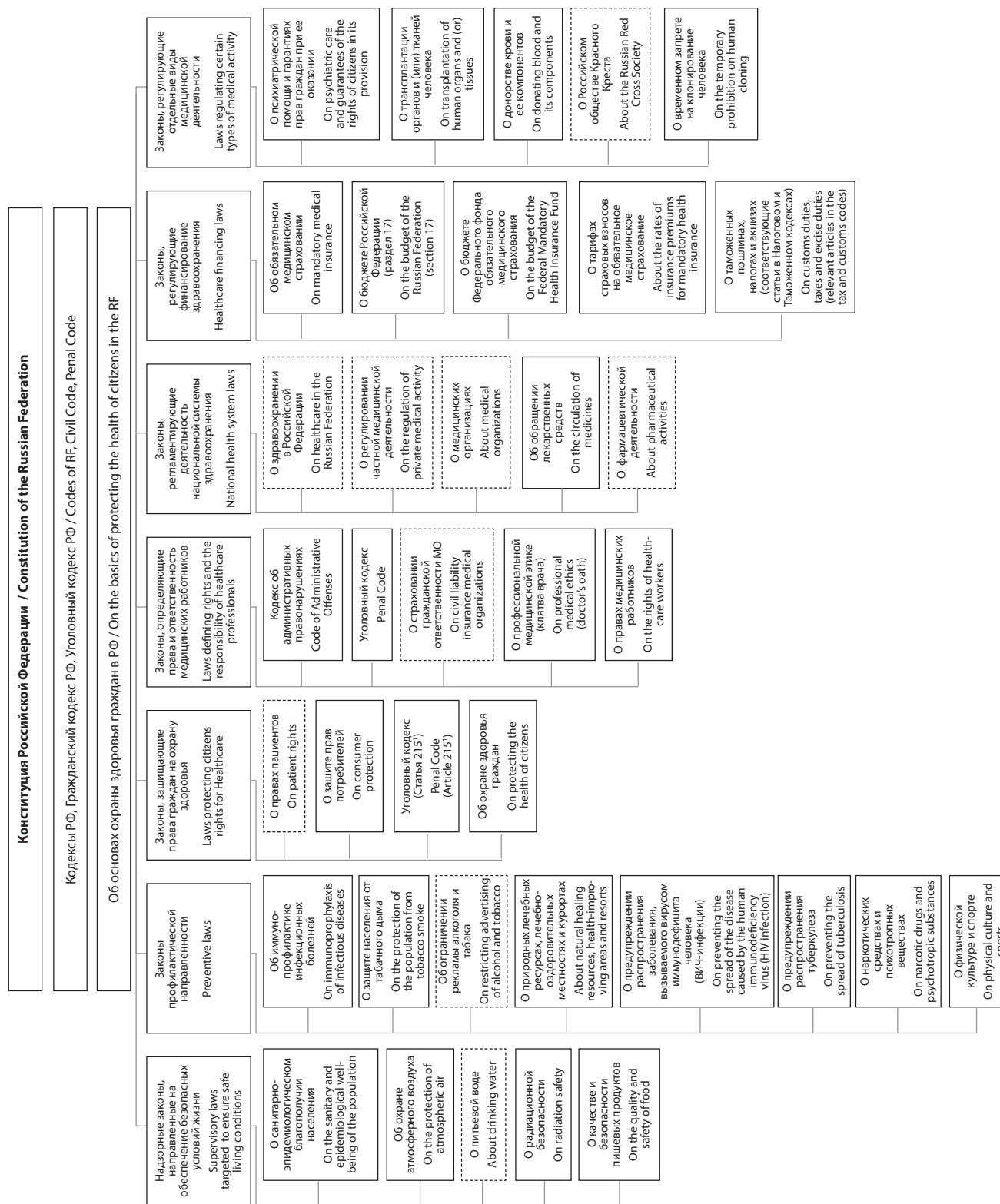


Рис. 9. Общая схема Кодекса законов об охране здоровья населения.
 Fig. 9. The general outline of the Public Health Code.

- о психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании;
- о трансплантации органов и (или) тканей человека;
- о донорстве крови и ее компонентов;
- о Российском обществе Красного Креста.

Таким образом, по итогам проведенной работы были определены следующие направления правового регулирования системы здравоохранения РФ:

- надзорные законы, гарантирующие безопасные условия жизни человека и среды его обитания;
- законы, обеспечивающие профилактику заболеваний и здоровый образ жизни;
- законы, гарантирующие права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- законы, гарантирующие права медицинских работников и устанавливающие ответственность за правона-

рушения в сфере охраны здоровья;

- законы, регулирующие организацию и деятельность системы здравоохранения;
- законы, устанавливающие источники финансирования системы здравоохранения, а также налоги, таможенные пошлины и льготы;
- законы по отдельным заболеваниям и разделам медицины.

На основании вышеизложенного была разработана общая схема Кодекса законов по охране здоровья населения (рис. 9).

Перспективы формирования законодательства в сфере охраны здоровья

В настоящее время основные направления развития законодательства в сфере охраны здоровья направлены на усиление методов управления здравоохранением и социальной сферой, прежде всего на основе принятых федеральных и региональных законов.

Именно правовые, а не административные методы необходимо положить в основу управления здравоохранением и построить более жесткую правовую, а не только административную вертикаль управления.

Единство системы государственной власти в РФ обеспечивается тем, что Конституция РФ и федеральные законы как акты федеральной государственной власти обязательны к исполнению на всей территории РФ. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (принятие которых возможно по предметам совместного ведения, к которым относится здравоохранение) не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

Полное и четкое законодательное разграничение полномочий, определение границ компетенции региональной власти не позволит субъектам РФ выводить законодательство о здравоохранении отдельных территорий за пределы единой государственной системы.

Необходимо обеспечить постоянное совершенствование действующей законодательной базы, связанной с развитием науки, улучшением технического оснащения больниц (компьютерными технологиями, развитием телемедицины, частной и паллиативной медицины, повышением квалификации кадров и новыми видами лечения и профилактики), слияние законодательства в сфере охраны здоровья с законодательством, обеспечивающим социальную защиту населения, формирование единого социального законодательства (паллиативная медицинская и социальная помощь, сахарный диабет, болезнь Альцгеймера и т.д.).

Все вышеперечисленное определяет работы по основным направлениям развития законодательства в сфере здравоохранения на ближайшие годы. Но в каком бы направлении ни развивалось нормотворчество в столь важной сфере, необходимо соблюдать выработанные временем и опытом поколений следующие принципы:

- защита прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья и обеспечение государственных гарантий, связанных с этими правами;

- приоритет профилактических мер;
- доступность и качество медико-социальной помощи;
- ответственность органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, а также должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бабурин С.Н., Исаков В.Б., Лукьянов А.И. *Правовой классификатор и правовой тезаурус в законотворчестве и юридической практике*. М.: 1998.
2. Сергеев Ю.Д. *Медицинское право. Учебный комплекс в 3 томах*. М.: ГЭОТАР-Медиа; 2008.
3. Истомина Л.Б., Куценко Г.Н., Григорьев Ю.И., Герасименко Н.Ф. *Правовые основы охраны здоровья населения*. М.: 1999.
4. Герасименко Н.Ф., Александрова О.Ю., Григорьев Ю.И. *Законодательство в сфере охраны здоровья граждан*. М.: 2005.
5. Шишков С.Б. Будет ли в России медицинский кодекс? *Российская юстиция*. 1997; (8): 10-6.
6. Герасименко Н.Ф. Стране нужен Кодекс законов об охране здоровья населения. *Диалог*. 1996; (9): 10-1.
7. Герасименко Н.Ф. Основные направления законодательной работы в области охраны здоровья населения. *Экономика здравоохранения*. 1999; (2-3): 5-6.
8. Герасименко Н.Ф. Законодательное обеспечение охраны здоровья граждан Российской Федерации. В кн.: *Федеральный справочник «Здравоохранение России»*. М.: 2003: 29-44.
9. Герасименко Н.Ф. Реформа здравоохранения: некоторые итоги и перспективы. *Экономика здравоохранения*. 1997; (1): 5-7.
10. Герасименко Н.Ф. Очерки становления современного Российского законодательства в области охраны здоровья граждан. М.: ГЭОТАР-Медиа; 2001.
11. Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А., Орловский Ю.П., ред. *Концепция развития российского законодательства*. М.: Городец; 2004.

REFERENCES

1. Baburin S.N., Isakov V.B., Luk'yanov A.I. *Legal Classifier and Legal Thesaurus in Lawmaking and Legal Practice [Pravovoy klassifikator i pravovoy tezaurus v zakonotvorchestve i yuridicheskoy praktike]*. Moscow; 1998. (in Russian)
2. Sergeev Yu.D. *Medical Law. Educational Complex in 3 Volumes [Meditsinskoe pravo. Uchebnyy kompleks v 3 tomakh]*. Moscow: GEOTAR-Media; 2008. (in Russian)
3. Istomina L.B., Kutsenko G.N., Grigor'ev Yu.I., Gerasimenko N.F. *Legal Bases of Public Health Protection [Pravovye osnovy okhrany zdorov'ya naseleniya]*. Moscow; 1999. (in Russian)
4. Gerasimenko N.F., Aleksandrova O.Yu., Grigor'ev Yu.I. *Legislation in the Sphere of Public Health Protection [Zakonodatel'stvo v sfere okhrany zdorov'ya grazhdan]*. Moscow; 2005. (in Russian)
5. Shishkov S.B. Will there be a medical code in Russia? *Rossiyskaya yustitsiya*. 1997; (8): 10-6. (in Russian)
6. Gerasimenko N.F. The country needs a Code of laws on public health protection. *Dialog*. 1996; (9): 10-1. (in Russian)
7. Gerasimenko N.F. Main directions of legislative work in the field of public health protection. *Ekonomika zdavoookhraneniya*. 1999; (2-3): 5-6. (in Russian)
8. Gerasimenko N.F. Legislative support of health protection of citizens of the Russian Federation. In: *Federal Reference Book «Healthcare of Russia» [Federal'nyy spravochnik «Zdravoookhraneniye Rossii»]*. Moscow; 2003: 29-44. (in Russian)
9. Gerasimenko N.F. Health care reform: some results and prospects. *Ekonomika zdavoookhraneniya*. 1997; (1): 5-7. (in Russian)
10. Gerasimenko N.F. *Essays on the Formation of Modern Russian Legislation in the field of Public Health Protection [Ocherki stanovleniya sovremenogo Rossiyskogo zakonodatel'stva v oblasti okhrany zdorov'ya grazhdan]*. Moscow: GEOTAR-Media; 2001. (in Russian)
11. Khabrieva T.Ya., Tikhomirov Yu.A., Orlovskiy Yu.P., eds. *Concept of Development of Russian Legislation [Konceptsiya razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva]*. Moscow: Gorodets; 2004. (in Russian)