

УДК 342.597

*Дикарев А.С., студент магистратуры
Института государственной службы и управления
Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва*

СИСТЕМА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СТРУКТУРНО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: *Статья посвящена исследованию системы здравоохранения РФ. Автором проведен этимологический и дефинитивный анализ понятия «здравоохранение» и на этой основе выявлен содержательный аспект системы здравоохранения в контексте осуществления эффективного управления сферой здравоохранения.*

Ключевые слова: *здравоохранение, сфера здравоохранения, система здравоохранения, управление здравоохранением, реформа здравоохранения.*

Abstract: *The article is devoted to the study of the health care system of the Russian Federation. The author conducted an etymological and definitive analysis of the concept of "health care" and on this basis identified a meaningful aspect of the health care system in the context of the implementation of effective health care management.*

Keywords: *healthcare, healthcare sector, healthcare system, healthcare management, healthcare reform.*

Последние тенденции в проводимых преобразованиях системы публичного управления России связаны с социальной ориентацией реформ, их нацеленностью на сохранение и приумножение человеческого капитала, что невозможно без развитой и современной системы организации

здравоохранения, ее модернизации, внедрения и применения новых научных разработок в области медицины.

Ключевыми понятиями для настоящего исследования являются такие категории, как «здравоохранение», «система здравоохранения», «управление здравоохранением».

В медицинской и юридической литературе здравоохранение рассматривается как система общественных и государственных социально-экономических и социальных мероприятий, обеспечивающих высокий уровень охраны и улучшения здоровья народа¹.

По мнению представителей административно-правовой науки, здравоохранение есть совокупность государственных и общественных мероприятий чисто медицинского характера: предоставление медицинской помощи и лекарственных средств, лечение и отдых в здравницах. Сюда же относятся меры общего характера: повышение материального благосостояния, оздоровление окружающей среды и т.п.; меры, направленные на сохранение и укрепление физического и психического здоровья людей, поддержание их долголетней и активной жизни, предоставление им медицинской помощи в случае утраты здоровья².

Еще одна позиция изучения здравоохранения связана с конституционным правом граждан на охрану здоровья. Право на охрану здоровья - это субъективное право граждан, обеспечиваемое охраной окружающей среды, созданием безопасных, благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, эффективных, безопасных и

¹ Руководство по социальной гигиене и организации здравоохранения/ Под ред. Ю.П. Лисицына. Т. 1. М.: Медицина, 1987. С. 10; Шабайлов В.И. Управление здравоохранением в СССР. -М.: Юридическая литература, 1968. С. 12; Бахрах Д.Н. Административное право России. Ч. 3 / Д.Н. Бахрах и др. Екатеринбург: Диамант, 1997. С. 214.

² Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2004. С. 606.

доступных лекарственных препаратов, а также оказанием доступной медицинской помощи надлежащего качества³.

В содержательном значении здравоохранение - это институт реализации государственных гарантий в области охраны здоровья с системной формой устройства, представляющий собой с организационно-правовой точки зрения неоднородную систему⁴.

Ерохина Т.В. рассматривает здравоохранение как объект государственного управления и регулирования и отмечает, что оно представляет собой как деятельность государства, так и систему социально-экономических, медико-санитарных мероприятий, осуществляемых организациями здравоохранения, направленных на обеспечение высокого уровня здоровья граждан путем выявления, предупреждения и лечения болезней; оказание качественной и высокотехнологичной медицинской помощи всем нуждающимся в ней гражданам, а также обеспечение доступности получения такой помощи⁵.

Также существует легальное определение здравоохранения, которое трактуется как система охраны здоровья граждан в стране. В нее включаются организации, учреждения, предприятия, ассоциации, научные общества, специалисты и другие хозяйственные субъекты, вне зависимости от их ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы деятельности. Их деятельность должна быть связана с производством, обеспечением, контролем качества, реализацией лекарственных средств, медицинской техники, медицинских услуг, проведением работ по предупреждению заболеваний, организацией и управлением процессами и финансами в сфере охраны здоровья граждан, образованием медицинских

³ Право на бесплатную медицинскую помощь: учебное пособие./под общ. ред. Э.Г. Тучковой, Т.С. Гусевой. – М.: "Проспект", 2019.

⁴ Тихомиров А.В. Здравоохранение: Правовой аспект // Здравоохранение в Российской Федерации. 2004. № 2. С. 11 - 18.

⁵ Ерохина Т.В. Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2008.

работников на додипломном и последипломном уровне⁶. На представленном ниже рисунке схематично изображена данная система.

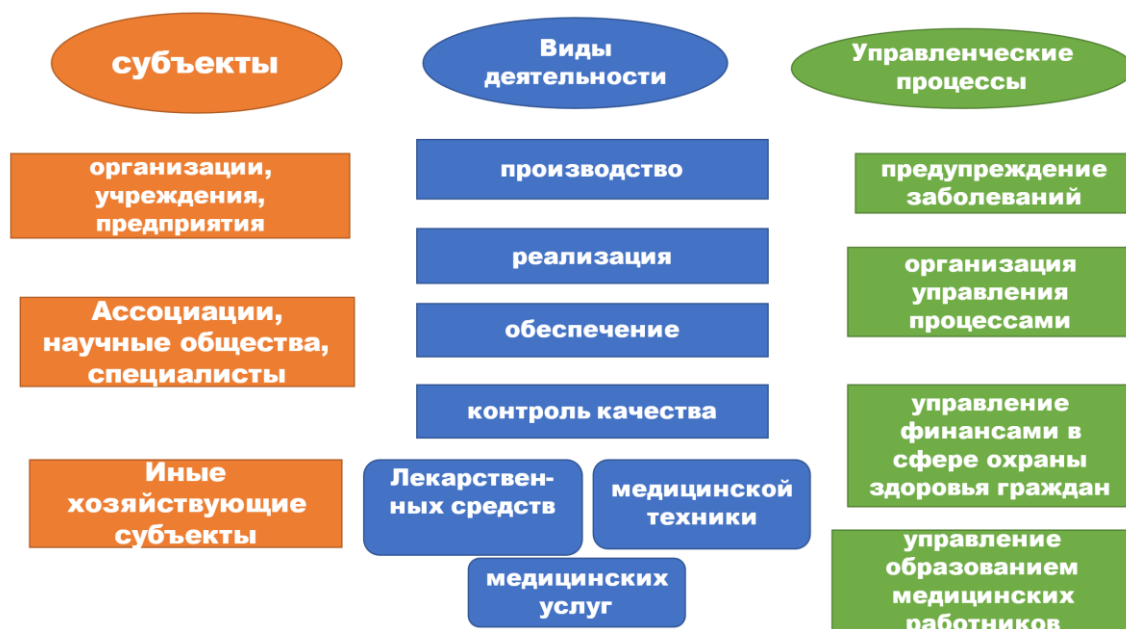


Рис. 1. Система охраны здоровья граждан

На наш взгляд, представленное в нормативном документе определение не содержит указание на систему органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в чьем ведении находится управление здравоохранением, которые осуществляют нормативное регулирование сферы здравоохранения (законодательные (представительные) органы и профильные министерства), а также функции контроля, надзора, управления государственным имуществом и оказания государственных услуг по охране здоровья населения.

Понятие «системы здравоохранения» содержалось в ст. 12 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (утв. ВС РФ 22 июля 1993 г. № 5487-1) (ред. от 07.12.2011)⁷.

⁶ Приказ Росстата от 22.11.2010 № 409 "Об утверждении Практического инструктивно-методического пособия по статистике здравоохранения" // Документ официально опубликован не был. КонсультантПлюс.
⁷Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

К государственной системе здравоохранения в данном акте относились федеральные органы исполнительной власти в области здравоохранения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения, Российская академия медицинских наук, которые в пределах своей компетенции планируют и осуществляют меры по охране здоровья граждан.

К государственной системе здравоохранения также были отнесены находящиеся в государственной собственности и подчиненные федеральным органам исполнительной власти или органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, образовательные учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения, санитарно-профилактические учреждения, территориальные органы, созданные в установленном порядке для осуществления санитарно-эпидемиологического надзора, учреждения судебно-медицинской экспертизы, службы материально-технического обеспечения, предприятия по производству медицинских препаратов и медицинской техники и иные предприятия, учреждения и организации.

В государственную систему здравоохранения были включены медицинские организации, в том числе лечебно-профилактические учреждения; фармацевтические предприятия и организации; аптечные учреждения, создаваемые федеральными органами исполнительной власти в области здравоохранения, другими федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В своем исследовании «Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации» Ерохина Т.В. отмечает: «Основными элементами системы органов управления здравоохранением являются подсистема государственного управления здравоохранением, состоящая из федеральных и органов управления здравоохранением субъектов РФ, а также подсистема

муниципального управления здравоохранением, которую составляют муниципальные органы местного самоуправления»⁸.

В настоящее время в соответствии со ст. 29 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» государственную систему здравоохранения составляют:

1) федеральные органы исполнительной власти в сфере охраны здоровья и их территориальные органы;

2) исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья, органы управления в сфере охраны здоровья иных федеральных органов исполнительной власти (за исключением федеральных органов исполнительной власти, указанных в п. 1 ч. 3 ст. 29);

3) подведомственные федеральным органам исполнительной власти и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации медицинские организации и фармацевтические организации, организации здравоохранения по обеспечению надзора в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, судебно-экспертные учреждения, иные организации и их обособленные подразделения, осуществляющие деятельность в сфере охраны здоровья (часть 3 рассматриваемой статьи).

Муниципальную систему здравоохранения составляют:

1) органы местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов, осуществляющие полномочия в сфере охраны здоровья;

2) подведомственные органам местного самоуправления медицинские организации и фармацевтические организации (часть 4 статьи 29 Федерального закона № 323-ФЗ).

⁸ Ерохина Т.В. Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2008.

Следует также учитывать еще одну особенность системы здравоохранения, она имеет 3 составляющие - наряду с государственной и муниципальной системами в нее входит частная система здравоохранения.

Частную систему здравоохранения составляют создаваемые юридическими и физическими лицами медицинские организации, фармацевтические организации и иные организации, осуществляющие деятельность в сфере охраны здоровья (ч.5 статьи 29 Федерального закона № 323-ФЗ).

Следующая категория, которую необходимо проанализировать для освещения избранной темы исследования – «управление здравоохранением». Под которым ряд авторов понимает управление обособленным отраслевым хозяйством, а здравоохранение признается, прежде всего, отраслью, более того - отраслью экономики и еще того более - отраслью социальной сферы экономики⁹.

Авторы учебника по административному праву¹⁰ перечисляют субъектов государственного управления в данной сфере, относя к ним; Министерство здравоохранения Российской Федерации, находящиеся в его ведении Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и Федеральное медико-биологическое агентство, а также Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, руководство деятельностью которой осуществляет Правительство Российской Федерации. Далее, они перечисляют функции вышеназванных органов, которые мы представим в виде таблицы (см. Таблицу 1).

⁹ Стародубов В.И., Тихомиров А.В. Разграничение общих и частных отношений органов управления здравоохранением с учреждениями здравоохранения // Главврач. 2002. № 11. С. 18 - 23.

¹⁰ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное/ отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: РГ-Пресс. 2019.

**Таблица 1. Федеральные органы управления
здравоохранением в РФ**

№ пп	Наименование органа	Основные функции по управлению здравоохранением	Правовой акт, определяющий статус
1	Министерство здравоохранения Российской Федерации	функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств, обеспечения их качества и безопасности, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, а также по управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения, оказанию государственных услуг, включая оказание высокотехнологичной медицинской помощи, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз.	Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 (ред. от 17.07.2021) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации»
2.	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения	осуществление надзора за фармацевтической деятельностью; соблюдением государственных	Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323

		стандартов, технических условий на продукцию медицинского назначения.	(ред. от 24.11.2020) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения»
3	Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России)	функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая оказание медицинской помощи, организацию медико-социальной экспертизы и организацию деятельности службы крови, функции по контролю и надзору в сфере донорства крови и ее компонентов, по организации предоставления социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан; функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда (в том числе при подготовке и выполнении космических полетов по пилотируемым программам, проведении водолазных и кессонных работ) и населения отдельных территорий.	Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206 (ред. от 26.12.2020) «О Федеральном медико-биологическом агентстве»

Завершая анализ управления здравоохранением, хотелось бы отметить, что согласно современным представлениям о государственном управлении органы власти реализуют свои полномочия через организационные и управленческие механизмы. Данные механизмы позволяют управлять сферой здравоохранения с помощью стратегического и текущего планирования, контроля в рамках действующего законодательства.

Механизм государственного управления в сфере здравоохранения, с одной стороны, должен быть способным обеспечить конструктивное властное воздействие с целью внесения необходимых преобразований в эту сферу общественных отношений¹¹. С другой стороны – эффективное управление такой сложной сферой, как здравоохранение должно иметь в арсенале гибкие управленческие инструменты, позволяющие максимально быстро реагировать на изменения общественных отношений, противостоять актуальным вызовам и угрозам, что требует оперативных управленческих решений. В - третьих, на современном этапе система управления здравоохранением должна выстраиваться с учетом потенциала негосударственного сектора, что позволяет эффективно решать задачи обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Библиографический список:

1. Руководство по социальной гигиене и организации здравоохранения/ Под ред. Ю.П. Лисицына. Т. 1. М.: Медицина, 1987. С. 10; Шабайлов В.И. Управление здравоохранением в СССР. -М.: Юридическая литература, 1968. С. 12; Бахрах Д.Н. Административное право России. Ч. 3 / Д.Н. Бахрах и др. Екатеринбург: Диамант, 1997. С. 214.
2. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2004. С. 606.

¹¹ Камолов С.Г. Государственное управление в цифровую эпоху // 25 лет внешней политике России: сборник материалов X Конвента РАМИ: В 5 т. 2017. С. 449 - 460.

3. Право на бесплатную медицинскую помощь: учебное пособие./под общ. ред. Э.Г. Тучковой, Т.С. Гусевой. – М.: "Проспект", 2019.
4. Тихомиров А.В. Здоровоохранение: Правовой аспект // Здоровоохранение в Российской Федерации. 2004. № 2. С. 11 - 18.
5. Ерохина Т.В. Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2008.
6. Приказ Росстата от 22.11.2010 № 409 "Об утверждении Практического инструктивно-методического пособия по статистике здравоохранения" // Документ официально опубликован не был. КонсультантПлюс.
7. Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.
8. Ерохина Т.В. Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2008.
9. Стародубов В.И., Тихомиров А.В. Разграничение общих и частных отношений органов управления здравоохранением с учреждениями здравоохранения // Главврач. 2002. № 11. С. 18 - 23.
10. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное/ отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: РГ-Пресс. 2019.
11. Камолов С.Г. Государственное управление в цифровую эпоху // 25 лет внешней политике России: сборник материалов X Конвента РАМИ: В 5 т. 2017. С. 449 - 460.