

УДК 349

DOI 10.24411/2312-2935-2019-10081

## **ИТОГИ ПЕРВОГО РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ СТРАН-УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ ПО ПОДГОТОВКЕ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНА ПО ОБЩЕСТВЕННОМУ ЗДРАВООХРАНЕНИЮ**

*И.М. Акулин<sup>1</sup>, Е.А. Чеснокова<sup>1</sup>, Р.А. Пресняков<sup>2</sup>, М.И. Медяник<sup>3</sup>, Н.Е. Гурьянова<sup>4</sup>*

<sup>1</sup> Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург

<sup>2</sup> СПб ГКУЗ «ЦВЛ «Детская Психиатрия» имени С.С. Мнухина», г. Санкт-Петербург

<sup>3</sup> СПб ГБУЗ «Детская городская поликлиника №8», г. Санкт-Петербург

<sup>4</sup> ФГБУ «ЦНИИОИЗ» Минздрава России, г. Москва

**Введение.** В статье раскрываются основные тезисы, озвученные в рамках первого рабочего совещания представителей стран-участников Содружества Независимых Государств (далее - СНГ) по подготовке модельного закона по общественному здравоохранению.

**Материалы и методы.** Методологической основой статьи выступает диалектический метод, предусматривающий анализ социальных явлений и их отражения в отечественном и зарубежном законодательстве.

**Цель исследования.** Обосновать необходимость создания модельного закона, который позволит сформировать единые правовые основания в государствах-участниках СНГ для развития общественного здравоохранения.

**Результаты и обсуждения.** В рамках первого рабочего совещания стран-участников СНГ было установлено, что модельный закон позволит дополнить существующее законодательство стран-партнеров общими рамками в области общественного здравоохранения

**Заключение.** Принятие модельного закона по общественному здравоохранению обусловлено необходимостью организации межведомственного взаимодействия с целью активного, целенаправленного, управляемого влияния на факторы и детерминанты, формирующие общественное здоровье.

**Ключевые слова:** ВОЗ, модельный закон СНГ, общественное цифровое здравоохранение, правовое регулирование цифрового здравоохранения

## **THE RESULTS OF THE FIRST WORKSHOP OF REPRESENTATIVES OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES ON THE PREPARATION OF A MODEL LAW ON PUBLIC HEALTH**

*I.M. Akulin<sup>1</sup>, E.A. Chesnokova<sup>1</sup>, R.A. Presnyakov<sup>2</sup>, M.I. Medyanik<sup>3</sup>, N.E. Guryanova<sup>4</sup>*

<sup>1</sup> Saint Petersburg University, Saint Petersburg

<sup>2</sup> SPb GKUZ «CVL «Child Psychiatry» named after S. S. Mnukhin», Saint Petersburg

<sup>3</sup> SPb GBUZ «Children's city polyclinic № 8», Saint Petersburg

*<sup>4</sup>Federal Research Institute for Health Organization and Informatics of Ministry of Health of the Russian Federation*

**Introduction.** The article reveals the main theses voiced in the framework of the first workshop of representatives of the countries-participants of the Commonwealth of Independent States (hereinafter - the CIS) on the preparation of a model law on public health.

**Materials and methods.** The methodological basis of the article is the dialectical method, which provides for the analysis of social phenomena and their reflection in domestic and foreign legislation.

**Purpose of research.** To substantiate the need to create a model law that will form a single legal basis in the CIS member States for the development of public health.

**Results and discussions.** During the first workshop of the CIS member States, it was established that the model law will complement the existing legislation of the partner countries with a common framework in the field of public health.

**Conclusion.** The adoption of the model law on public health is due to the need to organize interdepartmental interaction in order to actively, purposefully, controlled influence on the factors and determinants that shape public health.

**Key words:** WHO, CIS model law, public digital healthcare, legal regulation of digital healthcare.

**Введение.** 26-27 июня 2019 г. на базе Санкт-Петербургского государственного университета состоялось первое рабочее совещание представителей государств — участников СНГ по разработке модельного закона об общественном здравоохранении, который позволит дополнить существующее законодательство стран-партнеров общими рамками в области общественного здравоохранения в целях реализации «Стратегии здоровья населения государств-участников СНГ».

Организаторами первого совещания рабочей группы выступили Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, Центральный научно-исследовательский институт организации и информатизации здравоохранения Министерства здравоохранения Российской Федерации, Санкт-Петербургский государственный университет.

В заседании приняли участие председатель Экспертного совета по здравоохранению при Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ, декан факультета стоматологии и медицинских технологий СПбГУ, академик РАН Юрий Щербук, члены Экспертного совета: доктор медицинских наук, заведующий кафедрой организации здравоохранения и медицинского права медицинского факультета СПбГУ Игорь Акулин, профессор юридического факультета СПбГУ Нелли Дивеева и ответственный секретарь Экспертного совета Евгения Владимирова.

**Цель исследования.** Обосновать необходимость создания модельного закона, который позволит сформировать единые правовые основания в государствах-участниках СНГ для развития общественного здравоохранения, обеспечения защищенности прав и законных интересов граждан и юридических лиц, участвующих в процессах оказания услуг общественного здравоохранения, формирования единой системы наднационального обмена информацией о текущей ситуации по состоянию общественного здоровья в государствах-участниках СНГ, несущей функцию информирования граждан по вопросам общественного здоровья и просветительской работы с гражданами в государствах-участниках СНГ и обеспечения преемственности при оказании услуг общественного здравоохранения гражданам государств-участников СНГ.

**Результаты и обсуждения.** Действие указанного закона будет распространяться на государственные, общественные, иные организации, органы местного самоуправления, юридических лиц, зарегистрированных в установленном порядке на территории государств-участников СНГ, и граждан государств-участников СНГ, а также на иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно проживающих на территории государств-участников СНГ.

Отдельно необходимо указать, что важность обсуждения концепции законопроекта Европейским региональным бюро ВОЗ и экспертным сообществом до обращения в МПА СНГ отметила Ответственный секретарь Экспертного совета по здравоохранению при МПА СНГ Евгения Владимировна. По её мнению, модельное законодательство популярно как форма реализации правового регулирования и позволяет лучше определить основные пункты для формулирования будущего модельного закона.

Игорь Акулин, доктор медицинских наук, заведующий кафедрой организации здравоохранения и медицинского права СПбГУ, руководитель научной группы в рамках фундаментального исследования «Разработка концепции совершенствования национального правового регулирования и наднационального регулирования в ЕврАзЭС в сфере здравоохранения в условиях развития инновационных цифровых технологий», которое осуществляется при финансовой поддержке РФФИ по научному проекту № 18-29-16215, указал, что общественное здравоохранение как деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных структур, осуществляемая на основе межсекторального сотрудничества и межведомственного взаимодействия и направленная на реализацию системы мероприятий по охране и укреплению здоровья, предупреждению

болезней, формированию здорового образа жизни и создания благоприятной среды для жизнедеятельности граждан, крайне необходимо для улучшения качества жизни граждан.

«В государствах Содружества нормативная база в сфере охраны здоровья граждан отличается как по правовым основам и механизмам реализации проблем охраны здоровья граждан, так и по их финансовой составляющей, поэтому необходимо учитывать опыт стран Содружества и Европейского союза», — подчеркнул председатель Экспертного совета по здравоохранению при МПА СНГ Юрий Щербук.

Так, в национальном законодательстве нет единства относительно определения субъекта права на охрану здоровья (оказание медицинской помощи): в законодательстве некоторых стран говорится о праве человека (Армения, Киргизия, Молдова, Россия), в других - о праве гражданина: Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан. В разных государствах по-разному определяются формы (виды) медицинской помощи: скорая, неотложная, экстренная, плановая, первичная, вторичная, амбулаторно-поликлиническая, стационарная и т.д. Такое положение вещей затрудняет определение гарантий доступности и качества медицинской помощи (в том числе бесплатной) каждому человеку на территории государств-участников СНГ.

В условиях научно-технического прогресса, поступательных процессов цифровизации всех сфер общественной жизни качественный прорыв в развитии внутриграницной и наднациональной систем защиты общественного здоровья немислим без перехода к новейшим цифровым технологиям. В этом аспекте важным в решении задач совещания стал доклад доцента кафедры организации Здравоохранения и медицинского права Санкт-Петербургского государственного Университета, кандидата медицинских наук, магистра права Чесноковой Екатерины и ведущего юрисконсульта ТФОМС Санкт-Петербурга Преснякова Романа на тему: «Правовые риски перехода на электронный документооборот в здравоохранении». В своем выступлении докладчики изложили некоторые промежуточные результаты, полученные ими в рамках фундаментального исследования правовых аспектов цифровизации здравоохранения и построения пространства цифрового взаимодействия в здравоохранении на территории ЕАЭС. Отдельные результаты исследования, по мнению членов научной группы под руководством Игоря Акулина, могут быть учтены участниками совещания при подготовке итоговой резолюции и разработке модельного закона по общественному здравоохранению. Так, в частности, Екатерина Чеснокова и Роман Пресняков обратили внимание экспертов на то, что поэтапная трансформация

здравоохранения в его цифровую форму полностью соответствует целям повышения эффективности управления в здравоохранении, способствует поддержке врачебных решений, даёт возможность аналитики данных для улучшения качества и методов оказания медицинской помощи, акцентируя внимание на предупреждение болезней, а не только на борьбу с ними (ранее данные тезисы были освещены в работе докладчиков [1, 2]).

На основании документов, регламентирующих функционирование ЕГИСЗ РФ, а именно: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», закладывающий основу функционирования ЕГИСЗ; Постановление Правительства РФ от 05.05.2018 № 555 «О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения», которым утверждено Положение о ЕГИСЗ; Постановление Правительства РФ от 12.04.2018 № 447 «Об утверждении Правил взаимодействия иных информационных систем, предназначенных для сбора, хранения, обработки и предоставления информации, касающейся деятельности медицинских организаций и предоставляемых ими услуг, с информационными системами в сфере здравоохранения и медицинскими организациями», были выделены основные организационно-правовые риски как на региональном, так и на межгосударственном уровнях.

К рискам регионального уровня относится отсутствие нормативно-правового регулирования, обеспечивающего использование единых стандартов медицинских данных, защищенных определенной системой шифрования, риски нарушения международного и конституционного принципа неприкосновенности частной жизни, необходимость адаптации действующей нормативно-правовой базы к современным реалиям в целях реализации новых перспектив использования цифровых данных.

Также, необходимо найти наиболее безопасные способы обработки, хранения и передачи персональных данных о пациентах и, в частности, информации, составляющей медицинскую тайну. На межгосударственном уровне главным риском является отсутствие единого понятийного аппарата как фактор, препятствующий провозглашению общих принципов и выработке единых подходов к созданию совместимых национальных медицинских информационных систем.

«Телемедицина — это оказание медицинской помощи с применением телекоммуникационных технологий, когда между врачом и пациентом существует значительное расстояние, в то время как цифровая медицина — это способ оказания

медицинской помощи с применением цифровых технологий и математических методов. Цифровая медицина тесно связана с персонализированной медициной. Если традиционная медицина оказывает помощь по стандартам и клиническим рекомендациям, то персонализированная медицина работает индивидуально», - дополнил Георгий Лебедев, заведующий кафедрой информационных и интернет-технологий ПМГМУ им. Сеченова, Председатель комитета «Интернет+Медицина».

Для стран СНГ переход на цифровую форму медицины является актуальной тематикой с учетом неравнозначной организации систем здравоохранения этих стран. В разных государствах автономно развивается система цифрового здравоохранения, однако увеличение миграционных потоков приводит к ситуациям, когда требуется незамедлительная трансграничная передача сведений, составляющих врачебную тайну, единые принципы построения цифрового здравоохранения и обмена медицинской информации могут решить точечные проблемы и облегчить получение медицинских услуг в системе здравоохранения стран СНГ пациентами за пределами своей страны.

Соглашаясь с актуальностью и высокой важностью учета новых научных и технологических возможностей, перспектив цифровизации общества, участники совещания обсудили возможность включения в итоговую резолюцию положения, закрепляющего среди основных целей создания модельного закона об общественном здравоохранении формирование единой системы наднационального обмена информацией о текущей ситуации по состоянию общественного здоровья в государствах-участниках СНГ, несущей функцию информирования граждан по вопросам общественного здоровья и просветительской работы с гражданами в государствах-участниках СНГ.

#### **Выводы.**

1. Принятие модельного закона по общественному здравоохранению обусловлено необходимостью организации межведомственного взаимодействия с целью активного, целенаправленного, управляемого влияния на факторы и детерминанты, формирующие общественное здоровье. Данный закон будет представлять собой акт типового характера, содержащий нормативные рекомендации, а также варианты возможных правовых решений (иногда и пояснения к возможным вариантам, примеры) тех или иных вопросов определенной сферы общественных отношений. Модельный закон будет носить рекомендательный характер и являться основой для разработки собственных законодательных актов в области общественного и цифрового здравоохранения для стран-

участников СНГ. Степень восприятия модельного закона каждая страна будет определять самостоятельно с учетом особенностей организации государственной власти, специфики разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, финансирования, особенностей национальной системы здравоохранения.

2. Взаимодействие государств-участников СНГ в решении вопросов в сфере охраны здоровья каждого человека становится важным и необходимым направлением в связи с социальной ориентированностью государств на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, массовой миграцией населения, открытостью границ, созданием общего экономического пространства, гуманитарным и культурным сотрудничеством государств, а также с направлением развития общества на социальную сплоченность, предоставление гарантий по достижению соответствующего уровня социальной защищенности, содействию равным возможностям и борьбу с социальным отторжением и дискриминацией по любым признакам.

#### Список литературы

1. Акулин И.М., Чеснокова Е.А., Пресняков Р.А. Правовой режим квалифицированной электронной подписи в рамках системы здравоохранения Российской Федерации: проблемы отсутствия надлежащего уголовного регулирования. Материалы XVI Международной научно-практической конференции «Уголовное право: стратегия развития в XXI веке». Изд-во: РГ-Пресс. 2019: 659-664.

2. Акулин И.М., Чеснокова Е.А., Пресняков Р.А. Правовое регулирование единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения: перспектива развития платформы для фармакологического обеспечения и сохранения жизни граждан Российской Федерации. Материалы IX Международного Конгресса «Спорт, Человек, Здоровье» / под ред. В.А. Таймазова. 2019: 325-327.

#### References

1. Akulin I.M., Chesnokova E.A., Presnyakov R.A. Pravovoj rezhim kvalificirovannoj elektronnoj podpisi v ramkah sistemy zdavoohraneniya Rossijskoj Federacii: problemy otsutstviya nadlezhashchego ugolovnogogo regulirovaniya [Legal regime of qualified electronic signature within the health care system of the Russian Federation: problems of lack of proper criminal regulation]. Materialy XVI Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Ugolovnoe pravo: strategiya

razvitiya v XXI veke» [Proceedings of the XVI International scientific and practical conference «Criminal law: development strategy in the XXI century»]. Izd-vo: RG-Press. 2019: 659-664.

2. Akulin I.M., Chesnokova E.A., Presnyakov R.A. Pravovoe regulirovanie edinoj gosudarstvennoj informacionnoj sistemy v sfere zdravoohraneniya: perspektiva razvitiya platformy dlya farmakologicheskogo obespecheniya i sohraneniya zhizni grazhdan Rossijskoj Federacii [Legal regulation of the unified state information system in the field of health care: prospects for the development of the platform for pharmacological support and preservation of life of citizens of the Russian Federation]. Materialy IX Mezhdunarodnogo Kongressa «Sport, Shelovek, Zdorov'e» [Material IX Mezhdunarodnogo Congressa «Sport, Shelovek, Zdorov'e»]/ pod red. V.A. Tajmazova. 2019: 325-327.

**Финансирование.** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16215.

**Конфликт интересов.** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Acknowledgments.** The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-16215.

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

#### Сведения об авторах

**Акулин Игорь Михайлович** – доктор медицинских наук, профессор, заведующий кафедрой организации здравоохранения и медицинского права Санкт-Петербургского государственного университета, 199004, Россия, Санкт-Петербург, Кадетская линия В.О., д. 13-15, e-mail: akulinim@yandex.ru, SPIN-код: 9115-1178

**Чеснокова Екатерина Александровна** – кандидат медицинских наук, LLM, доцент кафедры организации здравоохранения и медицинского права Санкт-Петербургского государственного университета, 199004, Россия, Санкт-Петербург, Кадетская линия В.О., д. 13-15, e-mail: e.chesnokova.spbu@mail.ru, SPIN-код: 9168-7005; ORCID: 7048107

**Пресняков Роман Андреевич** - магистр по направлению медицинское и фармацевтическое право, юрисконсульт СПб ГКУЗ «ЦВЛ «Детская Психиатрия» имени С.С. Мнухина», 197376, Россия, Санкт-Петербург, Песочная наб., д. 5, e-mail: r.presnyakov@inbox.ru

**Медяник Мария Ильинична** - врач-педиатр участковый СПб ГБУЗ «Детская городская поликлиника №8», 191123, Россия, Санкт-Петербург, ул. Чайковского, д. 73, e-mail: Masharein04061995@gmail.com

**Гурьянова Наталья Евгеньевна** - главный специалист отделения международного регионального сотрудничества и связей с общественностью ФГБУ «Центральный научно-исследовательский институт организации и информатизации здравоохранения» Министерства здравоохранения Российской Федерации, 127254, Россия, Москва, ул. Добролюбова, 11, e-mail: Guryan8@Yandex.ru, SPIN-код: 7376-6680

#### **Information about authors**

**Akulin Igor Mikhaylovich** - doctor of medical Sciences, Professor, head of Department of organization of health and medical law of Saint-Petersburg state University, 199004, Russia, Saint Petersburg, Kadetskaya Liniya V. O., 13-15, e-mail: akulinim@yandex.ru, SPIN-code: 9115-1178

**Chesnokov Ekaterina Aleksandrovna** – candidate of medical Sciences, LLM, associate Professor of Department of organization of health and medical law of Saint-Petersburg state University, 199004, Russia, Saint Petersburg, Kadetskaya Liniya V. O., 13-15, e-mail: e.chesnokova.spbu@mail.ru, SPIN-code: 9168-7005; ORCID: 7048107.

**Presnyakov Roman Andreevich** - master's degree in medical and pharmaceutical law, legal counsel SPb GKUZ «CVL «Child Psychiatry» named after S. S. Mnukhin», 197376, Russia, Saint-Petersburg, Pesochnaya nab., 5, e-mail: r.presnyakov@inbox.ru.

**Medyanik Maria Ilinichna** - pediatrician district of SPb GBUZ «Children's city polyclinic №8», 191123, Russia, St.-Petersburg, Tchaikovsky street, 73, e-mail: Masharein04061995@gmail.com.

Guryanova Natalya E.- Chief specialist of the Department of International Regional Cooperation and Public Relations, Federal Research Institute for Health Organization and Informatics of Ministry of Health of the Russian Federation 11, Dobrolubova str., Moscow, 127254, Russia, e-mail: Guryan8@Yandex.ru, SPIN-код: 7376-6680

Статья получена: 06.09.2019 г.  
Принята в печать: 03.12.2019 г.