

РАЗДЕЛ II. РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕЙ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

С. В. Агиевец

Заместитель руководителя Института – начальник отдела исследований в области государственного строительства и международного права Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕДИЦИНСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ПРИ УГРОЗЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОПАСНЫХ ДЛЯ ОКРУЖАЮЩИХ ЗАБОЛЕВАНИЙ

Аннотация

Выявлены особенности правового регулирования отношений в сфере медицинского обслуживания в условиях глобальных рисков угрозы жизни и здоровью человека в национальном законодательстве, выявлена специфика регулирования данных отношений, а также определены основные направления совершенствования правового регулирования медицинского обслуживания в условиях глобальных рисков угрозы жизни и здоровью человека. Доказано, что правовое регулирование медицинского обслуживания при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний должно обеспечивать качество и доступность медицинской помощи, защиту жизни и здоровья граждан, защиту трудовых и социальных прав медицинских работников, а также баланс частных и публичных интересов.

Annotation

The features of the legal regulation of relations in the field of medical care in the context of global risks of threats to human life and health in national legislation are disclosed in the article, the specifics of the regulating these relations is revealed, as well as the main directions for improving the legal regulation of medical care in the context of global risks of a threat to human life and health are identified. The legal regulation of medical care in the face of the threat of the spread of diseases dangerous

to persons should ensure the quality and accessibility of medical care, the protection of life and health of citizens, the protection of labor and social rights of medical workers, as well as a balance of private and public interests is proved in the research.

Ключевые слова: заболевания, представляющие опасность для окружающих, медицинская помощь, медицинское обслуживание, национальная безопасность, пандемия, право на охрану здоровья, правовое регулирование.

Key words: diseases dangerous to people around, medical care, medical assistance, national security, pandemic, right to health care, legal regulation.

Введение

В соответствии с Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь «возникновение на территории Республики Беларусь либо вблизи ее границ крупномасштабных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, эпидемий и эпизоотии» относится к основным потенциальным либо реально существующим угрозам национальной безопасности [1]. Именно поэтому обеспечение эффективного правового регулирования медицинского обслуживания при угрозе распространения заболеваний, опасных для окружающих, имеет особую значимость и актуальность. Необходимо также учитывать, что охрана здоровья населения является одним из главных условий успешной реализации стратегии социально-экономического развития любого государства, в том числе и Республики Беларусь, поскольку важнейшей целью государства в области охраны здоровья является недопущение распространения и снижение уровня заболеваний, которые влекут угрозу общественному здоровью и национальной безопасности.

Отдельные правовые аспекты медицинского обслуживания при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний исследуются в работах А. Ю. Тенькаева, Н. Н. Черногора, М. В. Залоило и других авторов. Большинство работ посвящено определению особенностей оказания медицинской помощи при угрозе распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, а также порядка сбора и учета информации о распространении заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

В данной статье особое внимание уделено особенностям правового регулирования отношений в сфере медицинского обслуживания в условиях глобальных рисков угрозы жизни и здоровью человека в национальном законодательстве, специфике регулирования данных отношений, а также основным направлениям совершенствования правового регулирования медицинского обслуживания в условиях глобальных рисков угрозы жизни и здоровью человека.

Основная часть

Право граждан на охрану здоровья является конституционным правом [2, ст. 45]. Согласно ст. 4 Закона Республики Беларусь «О здравоохранении» [3] граждане имеют право на доступное медицинское обслуживание, которое обеспечивается предоставлением бесплатной медицинской помощи

на основании государственных минимальных социальных стандартов в области здравоохранения в государственных учреждениях здравоохранения. Особенности оказания медицинской помощи пациентам, имеющим заболевания, представляющие опасность для здоровья населения, устанавливаются ст. 28 Закона Республики Беларусь «О здравоохранении» [3]. Следует иметь в виду, что законодательство о предупреждении распространения социально опасных заболеваний основывается на Конституции Республики Беларусь и состоит из законов Республики Беларусь «О здравоохранении» [3], «О предупреждении распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, вируса иммунодефицита человека» [4], иных нормативных правовых актов в сфере здравоохранения, а также международных договоров Республики Беларусь. Таким образом, отношения по медицинскому обслуживанию при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний регламентируются наряду с общими правовыми нормами специальным Законом Республики Беларусь «О предупреждении распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, вируса иммунодефицита человека» (далее – Закон) [4].

Данный Закон направлен на определение правовых и организационных основ предупреждения распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения (далее – социально опасное заболевание), вируса иммунодефицита человека (далее – ВИЧ) и обеспечение прав лиц, имеющих такие заболевания, лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать о наличии у них таких заболеваний, а также лиц, оказывающих им медицинскую помощь или участвующих в организации ее оказания [4].

Законом к субъектам отношений в сфере оказания медицинского обслуживания при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний отнесены: граждане Республики Беларусь, а также иностранные граждане и лица без гражданства, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь. При этом действие Закона не распространяется на отношения, связанные с оказанием психиатрической помощи; оказанием медицинской помощи при производстве судебно-медицинских экспертиз; применением принудительных мер безопасности и лечения, назначаемых в соответствии с Уголовным кодексом Республики Беларусь [4].

На наш взгляд, наиболее широко применяемыми формами предупреждения распространения социально опасных заболеваний являются проведение профилактических мероприятий по предупреждению распространения социально опасных заболеваний и оказание медицинской помощи пациентам. При этом реализацией этих форм, как правило, занимаются специализированные государственные организации здравоохранения, которые наделены полномочиями по осуществлению специальных мер по оказанию медицинской помощи пациентам, имеющим заболевания, представляющие опасность для здоровья населения. Например, медицинское освидетельствование лиц на наличие у них

появления пандемии COVID-19 законодательство, регламентирующее отношения по медицинскому обслуживанию при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний, являлось стабильным и достаточным, чтобы обеспечить достижение целей правового регулирования. Однако по объективным причинам пандемия COVID-19 внесла коррективы в порядок медицинского обслуживания граждан при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний. Эпидемическая ситуация в мире на протяжении двух лет остается напряженной и требует своевременных и адекватных ситуации мер реагирования, направленных на недопущение распространения опасных для окружающих штаммов COVID-19. Появление новых штаммов означает появление новых угроз, и необходимость принятия комплексных мер правового характера, направленных на обеспечение применения новых подходов к медицинскому обслуживанию граждан, лекарственному обеспечению, развитию материально-технической базы, кадровому обеспечению, вакцинации населения и т. д. Два года борьбы с пандемией доказали, что оперативная реакция государства на угрозу распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, является необходимой как для защиты здоровья каждого конкретного человека, так и для защиты общественного здоровья. Так, в 2020 г. инфекция, вызванная коронавирусом COVID-19, была включена в перечень заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения [5], что позволило распространить на борьбу с ней и преодоление ее последствий действие норм специального правового регулирования оказания медицинской помощи при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний. Характер пандемии, а также скорость ее распространения потребовали изменения подходов к правовому регулированию медицинского обслуживания при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний. Все страны начали оперативно принимать новые нормативные правовые акты, которые в научных кругах получили название «ковидное законодательство». Принятие таких норм обусловлено быстрой и эффективной реакцией государства на угрозу распространения заболевания, опасного для окружающих, с целью обеспечения доступной и качественной медицинской помощью населения. В Республике Беларусь также был принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих порядок оказания медицинской помощи при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний. Среди нормативных правовых актов, направленных на обеспечение правового регулирования организации оказания медицинской помощи в период пандемии COVID-19, следует отметить Указ Президента Республики Беларусь от 24 апреля 2020 г. № 143 «О поддержке экономики» [6], Указ Президента Республики Беларусь от 16 апреля 2020 г. № 131 «О материальном стимулировании работников здравоохранения» [7], приказ Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 20 октября 2020 г. № 1106 «О некоторых вопросах оказания медицинской помощи пациентам с инфекцией COVID-19» [8], постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 20 апреля 2020 г. № 40 «Об установлении перечня инфекций, за работу

заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, может осуществляться в добровольном, обязательном или принудительном порядке.

Граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, в отношении которых есть достаточные основания полагать, что они имеют заболевания, представляющие опасность для здоровья населения, в случае их уклонения от обязательного медицинского освидетельствования по заключению врачебно-консультационной комиссии государственной организации здравоохранения и с санкции прокурора могут быть подвергнуты принудительному медицинскому освидетельствованию в государственных организациях здравоохранения. Исключение установлено для сотрудников иностранных дипломатических представительств и консульских учреждений, иных лиц, пользующихся на территории Республики Беларусь дипломатическими привилегиями и иммунитетами, которые могут быть освидетельствованы на наличие заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, ВИЧ только с их согласия. Предложение таким лицам пройти медицинское освидетельствование Министерство здравоохранения предварительно согласовывает с Министерством иностранных дел [4].

Лица, имеющие заболевания, представляющие опасность для здоровья населения, в случае уклонения от лечения могут быть подвергнуты принудительной госпитализации и лечению в государственных организациях здравоохранения. Порядок и условия принудительного медицинского освидетельствования лиц, имеющих заболевания, представляющие опасность для здоровья населения, ВИЧ, а также порядок и условия принудительной госпитализации и лечения лиц, имеющих заболевания, представляющие опасность для здоровья населения, устанавливаются законодательными актами [4].

Иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие заболевания, представляющие опасность для здоровья населения, ВИЧ и отказывающиеся от лечения, могут быть депортированы за пределы Республики Беларусь в порядке, установленном законодательством [4].

Государственное регулирование в области предупреждения распространения социально опасных заболеваний осуществляется Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, Министерством здравоохранения Республики Беларусь, иными государственными органами, в том числе местными исполнительными и распорядительными органами, в пределах их компетенции [4].

Таким образом, следует констатировать, что нормативное правовое регулирование медицинского обслуживания при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний осуществляется конституционными нормами, нормами отраслевого Закона Республики Беларусь «О здравоохранении» [3] и специальным Законом Республики Беларусь «О предупреждении распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, вируса иммунодефицита человека» [4], международными договорами Республики Беларусь, а также подзаконными нормативными актами. Следует отметить, что до

в условиях, связанных с которыми, установлена ежемесячная надбавка» [9], приказ Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 10 ноября 2020 г. № 1192 «Об утверждении Правил работы амбулаторно-поликлинических организаций здравоохранения в период подъема заболеваемости острыми респираторными инфекциями, в том числе COVID-19» [10], приказ Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 1 июля 2020 г. № 690 «О вопросах лечения пациентов с инфекцией COVID-19» [11] и др. Как видим, ни один из них не был уровня закона, что наглядно подтверждает необходимость развития правотворчества по принципу упреждающего воздействия на системной основе, когда в случае возникновения угрозы общественному здоровью закрепленные в общих и специальных законах режимы правового регулирования позволяют путем принятия оперативных норм обеспечить достижение цели правового регулирования – оказать качественную и доступную медицинскую помощь в условиях глобальных рисков угрозы жизни и здоровью человека и обеспечить общественное здоровье.

Анализ содержания норм, регламентирующих оказание медицинской помощи при угрозе распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, позволяет констатировать, что буква и дух закона при регулировании данных отношений должны быть направлены на обеспечение, с одной стороны, качества и доступности оказания гражданам медицинской помощи и в конечном итоге на защиту жизни и здоровья граждан в связи с распространением заболеваний, представляющих опасность для окружающих, а с другой стороны, на защиту трудовых и социальных прав медицинских работников посредством определения безопасных порядков оказания медицинской помощи. Только при сочетании этих двух подходов можно обеспечить основную цель правового регулирования медицинского обслуживания при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний – обеспечение национальной безопасности, поскольку правовое регулирование оказания медицинской помощи при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний имеет важное социальное и экономическое значение.

По нашему мнению, нормотворчество в сфере регулирования медицинского обслуживания при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний и правоприменительная практика в период пандемии COVID-19 выявили проблему достижения общественного согласия, когда «ковидное законодательство» может влечь серьезные социальные последствия, в том числе и вызвать социальную напряженность в обществе в случае ограничения прав граждан с целью защиты общественного здоровья (здоровья других граждан) при решении вопроса о возможности или невозможности принудительной госпитализации лиц, у которых выявлено опасное для окружающих заболевание; необходимости формирования общественного иммунитета, вакцинации и ревакцинации; доступности получения медицинской помощи в связи с заболеванием, не связанным с заболеванием, представляющим опасность для здоровья населения (COVID-19) и др. Представляется, что одна из важнейших задач,

которая должна быть решена в правовом регулировании медицинского обслуживания при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний, – это обеспечение баланса частных и публичных интересов, в том числе обеспечение права каждого гражданина на медицинскую помощь, и общественного здоровья, а также обеспечение трудовых прав медицинских работников и качества оказания медицинской помощи в связи с заболеванием, представляющим опасность для здоровья населения, в том числе COVID-19.

Пандемия COVID-19 выявила необходимость поиска новых правовых механизмов регулирования медицинских отношений при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний, в том числе обеспечение доступности медицинской помощи. Были внесены изменения в Закон Республики Беларусь «О здравоохранении» [3], которые расширили возможность оказания доступной медицинской помощи путем государственного социального заказа. Теперь реализация права на медицинскую помощь может осуществляться не только в государственных учреждениях здравоохранения, но и в частных организациях здравоохранения. Институт государственного социального заказа является новым для отраслевого законодательства. Однозначно государственный социальный заказ получит соответствующую институциональную оценку при условии широкого применения и результативности его применения. Представляется, что данный институт должен быть тесно сопряжен с корпоративной социальной ответственностью бизнеса, когда речь идет о предоставлении медицинской помощи в условиях глобальных рисков угрозы жизни и здоровью человека.

На сегодняшний день очевидно, что коронавирусная инфекция является глобальным риском угрозы жизни и здоровью человека. Более того, изменчивость штаммов пандемии влечет необходимость оперативного изменения подходов в обеспечении качественной медицинской помощью, что затрудняет оценку надежности правового регулирования медицинского обслуживания в условиях глобальных рисков угрозы жизни и здоровью человека [12; 13]. Среди многочисленных угроз национальной безопасности и личной безопасности одной из ключевых проблем остается обеспечение стабильного и эффективного правового регулирования в сфере оказания медицинской помощи. Следует согласиться с утверждением, что «особенности правоотношений в сфере предоставления и оказания медицинской помощи обусловлены, с одной стороны, спецификой объекта медицинского вмешательства – воздействием на такие личные неимущественные блага, как жизнь, здоровье, телесная неприкосновенность, с другой – колоссальным многообразием форм и видов медицинской деятельности. Практическая реализация прав человека и гражданина на медицинскую помощь непосредственно связана с такими категориями, как доступность, качество и безопасность медицинской помощи, характеризующими эффективность здравоохранения в целом» [14, с. 42–43]. К сожалению, тезис о том, что «в эпоху глобализации и растущей взаимозависимости стран стало очевидно, что многовековой опыт борьбы с угрозами здоровью человека и усилия, применяемые на национальном уровне

для противостояния угрозам общемирового масштаба, являются недостаточными, так как предпринятые на уровне отдельного государства меры не способны сдержать распространение болезней за его пределы» [15], не нашел своего подтверждения в борьбе с пандемией COVID-19. Каждое государство предпочло международной безопасности национальную безопасность. Выбор индивидуального пути преодоления пандемии повлек принятие широкого круга нормативных правовых актов с целью обеспечения качественного и доступного медицинского обслуживания исходя из экономических возможностей государства. Национальное правовое регулирование явилось единственным механизмом обеспечения эффективной регулятивной и охранительной функции права в условиях пандемии COVID-19.

Заключение

Нормативное правовое регулирование медицинского обслуживания при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний осуществляется конституционными нормами, нормами отраслевого Закона Республики Беларусь «О здравоохранении» и специальным Законом Республики Беларусь «О предупреждении распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, вируса иммунодефицита человека», международными договорами Республики Беларусь, а также подзаконными нормативными актами. До возникновения пандемии COVID-19 законодательство, регламентирующее отношения по медицинскому обслуживанию при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний, являлось стабильным и достаточным, чтобы обеспечить достижение целей правового регулирования.

Формами предупреждения распространения социально опасных заболеваний являются проведение профилактических мероприятий по предупреждению распространения социально опасных заболеваний и оказание медицинской помощи пациентам, имеющим такие заболевания.

Пандемия стала триггером принятия комплексных мер правового характера, направленных на обеспечение применения новых подходов к медицинскому обслуживанию граждан, лекарственному обеспечению, развитию материально-технической базы, кадровому обеспечению, вакцинации населения и т. д. Правотворчество в данной сфере отношений осуществляется на системной основе по принципу упреждающего воздействия государства на угрозу распространения заболевания, опасного для окружающих, с целью обеспечения доступной и качественной медицинской помощью. Правовое регулирование медицинского обслуживания при угрозе распространения опасных для окружающих заболеваний должно обеспечивать качество и доступность медицинской помощи, защиту жизни и здоровья граждан, защиту трудовых и социальных прав медицинских работников путем определения безопасных порядков оказания медицинской помощи и создания эффективной системы оказания медицинской помощи, а также баланс частных и публичных интересов.

Список цитированных источников

1. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 : ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
2. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
3. О здравоохранении [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июня 1993 г., № 2435-XII : в ред. Закона Респ. Беларусь от 21.10.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
4. О предупреждении распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, вируса иммунодефицита человека [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 7 янв. 2012 г., № 345-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 10.07.2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
5. Об установлении перечня заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения [Электронный ресурс] : постановление М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 15 июня 2012 г., № 75 : в ред. постановления М-ва здравоохранения Респ. Беларусь от 18.02.2020 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
6. О поддержке экономики [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 апр. 2020 г., № 143 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 31.12.2020 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
7. О материальном стимулировании работников здравоохранения [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 апр. 2020 г., № 131 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
8. О некоторых вопросах оказания медицинской помощи пациентам с инфекцией COVID-19 [Электронный ресурс] : приказ М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 20 окт. 2020 г., № 1106 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
9. Об установлении перечня инфекций, за работу в условиях, связанных с которыми, установлена ежемесячная надбавка [Электронный ресурс] : постановление М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 20 апр. 2020 г., № 40 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

10. Об утверждении Правил работы амбулаторно-поликлинических организаций здравоохранения в период подъема заболеваемости острыми респираторными инфекциями, в том числе COVID-19 [Электронный ресурс] : приказ М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 10 нояб. 2020 г., № 1192 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

11. О вопросах лечения пациентов с инфекцией COVID-19 [Электронный ресурс] : приказ М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 1 июля 2020 г., № 690 : в ред. приказа М-ва здравоохранения Респ. Беларусь от 04.08.2020 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

12. Тенькаев, А. Ю. Особенности производства по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию в недобровольном порядке в условиях распространения COVID-19 / А. Ю. Тенькаев // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 7. – С. 203–206.

13. Черногор, Н. Н. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса / Н. Н. Черногор, М. В. Залоило // Журн. рос. права. – 2020. – Т. 8, № 7. – С. 5–26.

14. Золоев, А. Предмет прокурорского надзора в сфере реализации прав на медицинскую помощь / А. Золоев // Законность. – 2010. – № 11. – С. 42–43.

15. Lisk, F. Rethinking Global Health Governance in a Changing World Order for Achieving Sustainable Development: The Role and Potential of the «Rising Powers» / F. Lisk // Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences. – 2020. – № 13. – P. 45–65.

Дата поступления в редакцию: 05.10.2021.