

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
ПО ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ И СПОРТУ  
Николай Федорович Герасименко

Правовое регулирование взаимоотношений человека и общества во все времена не могло обойти сферу охраны здоровья граждан и медицинскую деятельность.

В дореволюционной России существовало довольно обширное законодательство в области охраны здоровья. Первый такой закон появился еще во времена царствования Михаила Федоровича в 1640 году «О предосторожностях от скотского падежа и предохранении людей от болезней». В 1649 году принят закон «О предосторожностях от морового поветрия в Москве». Медицинское законодательство было направлено на регулирование наиболее значимых проблем, связанных с охраной здоровья населения. Например, в 1915 году был принят первый антинаркотический закон «О мерах борьбы с опиумокурением». Знать законы в царской России были обязаны все выпускники медицинских университетов, сдавался государственный экзамен, существовало руководство по медицинскому законодательству.

Несмотря на очевидную важность в жизни современного общества правового регулирования отношений, возникающих в сфере охраны здоровья, законодательное обеспечение прав человека на здоровье до 1990 года в Российской Федерации было весьма ограниченным. Практически все законодательство исчерпывалось Основами законодательства СССР и союзных республик о здравоохранении и Законом РСФСР «О здравоохранении».

С 90-х годов в России начались радикальные социальные и экономические реформы, которые не могли не затронуть здравоохранение. Либерализация государственного устройства, децентрализация управления, разделение единой системы здравоохранения на государственную, муниципальную и частную поставили в повестку дня необходимость более четкой правовой регламентации медицинской деятельности и организации работы органов и учреждений здравоохранения. Существенное влияние на этот процесс оказал и резкий рост информированности общества о международном опыте правового регулирования сферы здравоохранения.

Таблица 1

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1991–1993 ГОДОВ

№	Название законодательного акта	Год принятия
1.	О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения	1991
2.	О медицинском страховании граждан в Российской Федерации	1991
3.	О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании	1992
4.	О трансплантации органов и (или) тканей человека	1992
5.	О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в РСФСР»	1993
6.	О донорстве крови и ее компонентов	1993
7.	Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан	1993

Таблица 2

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1994–1995 ГОДОВ

№	Название законодательного акта	Год принятия
1.	О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР (в части ответственности за нарушение правил, установленных в целях борьбы с распространением инфекционных заболеваний и отравлений людей, и за разглашение врачебной тайны)	1994
2.	О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 1994 год	1995
3.	О внесении изменений в статью 163 <sup>1</sup> Кодекса законов о труде Российской Федерации (в части предоставления работающим родителям для ухода за детьми-инвалидами и инвалидами с детства дополнительных оплачиваемых выходных дней)	1995
4.	О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах	1995
5.	О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)	1995

ранения и прав человека. С формированием на постоянной основе российского парламента – Верховного Совета Российской Федерации – начался небывалый всплеск законодательной деятельности. В 1990–1993 годах было принято семь законов в области здравоохранения.

В связи с роспуском Верховного Совета Российской Федерации в 1993 году и формированием Государственной Думы Российской Федерации в период 1994–1995 годов законотворческую работу в сфере охраны здоровья граждан продолжил Комитет Государственной Думы по охране здоровья.

В 1993–1995 годах было принято пять законов в области здравоохранения.

Задачу создания правовой базы в сфере здравоохранения, стоящую перед российскими законодателями, приходилось решать в условиях, коренным образом отличающихся от тех, в которых находились их зарубежные коллеги, десятилетиями шлифовавшие и без того устоявшиеся правовые



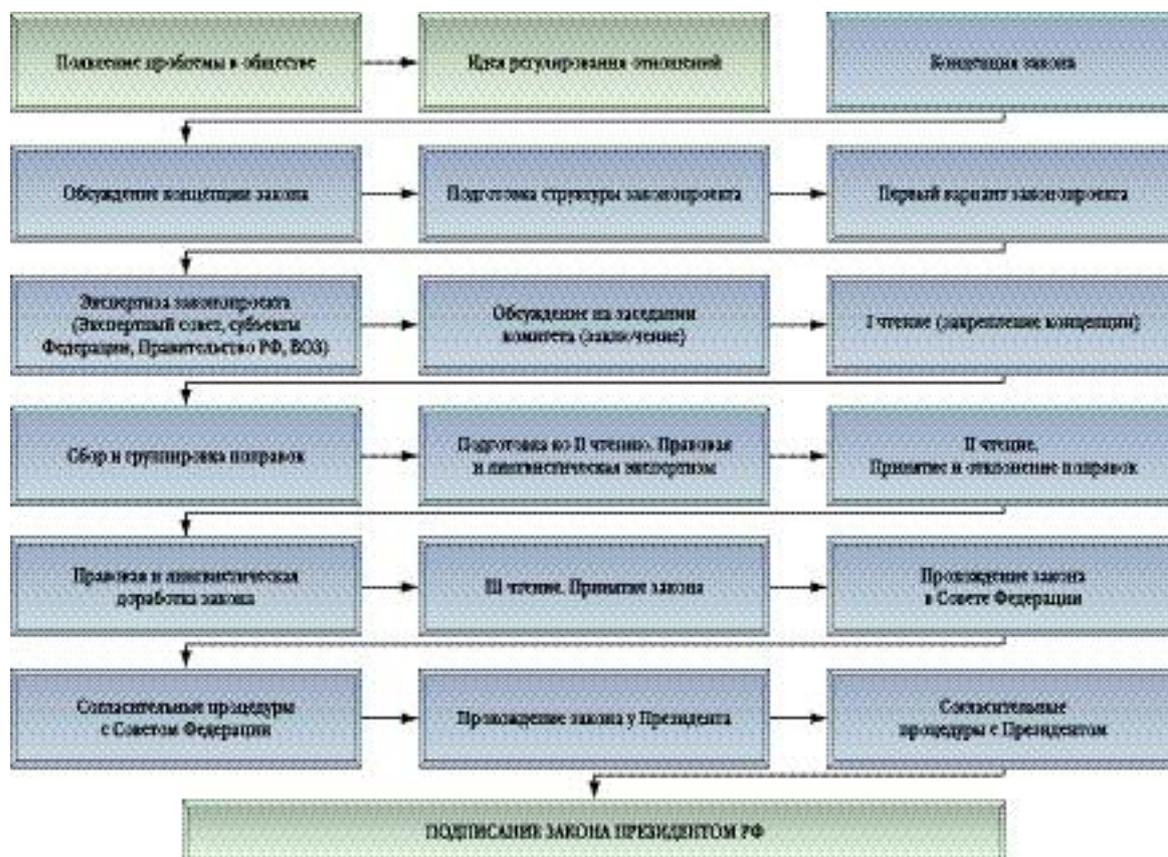
Таблица 3

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1996–1999 ГОДОВ

№	Название законодательного акта	Год принятия
1.	Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 1994 год	1996
2.	О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 1995 год	1997
3.	О выплате пенсий за выслугу лет работникам здравоохранения, занятым лечебной и иной работой по охране здоровья населения в сельской местности	1996
4.	О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 1996 год	1996
5.	О внесении дополнения в Федеральный закон «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»	1996
6.	О внесении изменений в Федеральный закон «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»	1997
7.	Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 1995 год	1997
8.	О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 1997 год	1997
9.	О внесении изменения и дополнения в пункт 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации (в части очередности списания отчислений в фонды обязательного медицинского страхования)	1997
10.	О наркотических средствах и психотропных веществах	1998
11.	Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 1996 год	1998
12.	О внесении изменений и дополнений в статью 87 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» (о выплате пенсии за выслугу лет работникам здравоохранения, занятым лечебной и иной работой по охране здоровья населения в поселках городского типа)	1998
13.	О дополнении Уголовного кодекса Российской Федерации статьей 215 <sup>1</sup> (об установлении уголовной ответственности за незаконное отключение энергообеспечения)	1998
14.	О лекарственных средствах	1998
15.	Об иммунопрофилактике инфекционных болезней	1998
16.	Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 1997 год	1999
17.	О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год	1999
18.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год»	1999
19.	О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 1999 год	1999
20.	О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 1998 год	1999
21.	О внесении изменения в статью 60 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан	1999



1



ПРОЦЕСС СОЗДАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

2



ФОРМИРОВАНИЕ КОДЕКСА ЗАКОНОВ ОБ ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ



нормы. В частности, при катастрофическом дефиците времени необходимо было разработать фундаментальные законы, определяющие на многие годы вперед стратегию развития национального здравоохранения. Экономические возможности страны (на здравоохранение выделялось чуть больше 2% от ВВП) поставили законодателей перед необходимостью решать еще одну сложнейшую задачу, связанную с обеспечением выживаемости самой системы здравоохранения.

В целом к середине 90-х годов назрел переход к планомерной системной работе по созданию Кодекса законов об охране здоровья населения, который и стал главной задачей Комитета Государственной Думы по охране здоровья второго созыва.

В основу законотворческой деятельности Комитета были положены следующие принципы:

- защита прав человека в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий;
- приоритет профилактических мер в сфере охраны здоровья граждан;
- доступность медико-социальной помощи населению;
- ответственность органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, независимо от формы собственности, а также должностных лиц за обеспечение конституционных прав граждан в сфере охраны здоровья.

Подготовка и принятие закона – сложная многогранная деятельность, в которую вовлечены органы законодательной и исполнительной власти, специалисты, научные учреждения, общественные организации. Процесс создания федерального закона показан на рисунке 1.

С 1997 года началось формирование Кодекса законов об охране здоровья населения. Кодекс опирается на нормы Конституции Российской Федерации, Гражданского и Уголовного кодексов, Основ законодательства об охране здоровья граждан (рис. 2).

Структурно Кодекс законов об охране здоровья включает следующие блоки.

*Первый блок – надзорные законы*, направленные на обеспечение безопасных условий жизни и среды обитания человека (о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об охране атмосферного воздуха, о качестве и безопасности пищевых продуктов, о радиационной безопасности, о питьевой воде).

*Второй блок – законы профилактической направленности* (об иммунопрофилактике инфекционных заболеваний, об ограничении курения табака, о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах, о предупреждении распространения заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), о предупреждении распространения туберкулеза, о наркотических средствах и психотропных веществах, о физической культуре и спорте, об ограничении рекламы алкоголя и табака).

*Третий блок – законы, защищающие права граждан на охрану здоровья* (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, статья 215<sup>1</sup>).

*Четвертый блок – законы, определяющие права и ответственность медицинских работников* (соответствующие статьи в Уголовном кодексе, в Кодексе об административных правонарушениях, о правах медицинских работников, о страховании профессиональной ответственности медицинских работников, о профессиональной медицинской этике (клятва врача), о пенсиях за выслугу лет для медицинских работников).

*Пятый блок – законы, регламентирующие деятельность национальной системы здравоохранения* (о здравоохранении в Российской Федерации, о регулировании частной медицинской деятельности, о медицинских организациях, о лекарственных средствах, о медицинских изделиях).

Законопроект «О здравоохранении в Российской Федерации» относит здоровье к одному из важнейших прав человека, возлагая ответственность за реализацию этого права на государство. Согласно законопроекту Правительство должно ежегодно представлять в Государственную Думу доклад о состоянии здоровья нации.

Законопроектом предусмотрено, что все основные виды медицинской помощи, входящие в программу государственных гарантий, будут предоставляться населению бесплатно.



Таблица 4

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2000–2003 ГОДОВ

№	Название законодательного акта	Год принятия
1.	Федеральный закон «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 1998 год»	2000
2.	Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2000 год»	2000
3.	Федеральный закон «О внесении дополнений в Федеральный закон «О лекарственных средствах» (в части установления порядка государственного регулирования цен на лекарственные средства)	2000
4.	Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов»	2000
5.	Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» (об организационно-правовых формах организаций здравоохранения, осуществляющих заготовку, переработку, хранение донорской крови)	2000
6.	Федеральный закон «О внесении дополнения в Закон Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека» – в части развития российской нормативно-правовой базы биомедицины, обеспечения контроля за ходом клинических испытаний и процедур генотерапии	2000
7.	Федеральный закон «О внесении изменений и дополнения в Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» (о Программе государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью)	2000
8.	Федеральный закон «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 1999 год»	2000
9.	Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2001 год»	2000
10.	Федеральный закон «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2001 год»	2001
11.	Федеральный закон «О внесении изменений в статью 11 Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» (в части уточнения понятия «общественный транспорт»)	2001
12.	Федеральный закон «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»	2001
13.	Федеральный закон «Об ограничении курения табака»	2001
14.	Федеральный закон «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2000 год»	2001
15.	Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2002 год»	2001
16.	Федеральный закон «О временном запрете на клонирование человека»	2002
17.	Федеральный закон «О внесении дополнения в статью 10 Федерального закона «Об ограничении курения табака»	2002
18.	Федеральный закон «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2001 год»	2002
19.	Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2003 год»	2003





4



СТРУКТУРА КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ И СПОРТУ

Общая схема Кодекса законов об охране здоровья населения представлена на рисунке 3. На схеме сплошной линией выделены названия введенных в действие законов, пунктирной – названия законопроектов, находящихся на различных стадиях подготовки.

За период деятельности Государственной Думы второго созыва был принят и вступил в силу 21 федеральный закон.

Период работы Государственной Думы третьего созыва (2000–2003 годы) характеризуется дальнейшим нарастанием законотворческой активности в сфере охраны здоровья граждан.

Комитет Государственной Думы по охране здоровья и спорту сформировался в январе 2000 года. Были соединены два комитета – по охране здоровья и спорту, что наложило отпечаток на всю деятельность.

На сегодня в составе Комитета – 14 депутатов Государственной Думы. О направлениях деятельности Комитета можно судить по его структуре (рис. 4).

В 2000–2003 годах Государственной Думой приняты и вступили в действие 19 федеральных законов.

В портфеле Комитета сейчас находится более 120 проектов федеральных законов. Среди законопроектов, подготавливаемых Комитетом к рассмотрению, находятся такие, как:

- «О регулировании частной медицинской деятельности»;
- «О правах пациентов»;
- «О страховании профессиональной ответственности медицинских работников»;
- «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О лекарственных средствах»;
- «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи»;
- «О внесении изменений и дополнений в статью 16 Федерального закона «О рекламе» (в части специальных требований к рекламе медицинских услуг, медицинских изделий и лекарственных средств).

Все перечисленные законопроекты находятся в русле Кодекса законов об охране здоровья населения.

Законодательное обеспечение охраны здоровья граждан направлено на достижение одной из главных целей государственной политики – сбережение и укрепление здоровья народа. Национальная система здравоохранения должна быть построена на основе прогрессивного законодательства, впитавшего в себя передовой опыт отечественной и мировой науки и практики в области охраны здоровья.