

# Проблемные статьи и обзоры

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

**В.И.Жарко, И.В.Малахова, Ю.Т.Шарабчиев, А.А.Каштальян**

Министерство здравоохранения Республики Беларусь  
Республиканский научно-практический центр медицинских технологий,  
информатизации, управления и экономики здравоохранения, г. Минск  
Совет Министров Республики Беларусь

*Приведены некоторые нормативные правовые акты, разработанные в последние годы по основным направлениям развития здравоохранения Республики Беларусь. Определены пути дальнейшего совершенствования законодательства в сфере охраны здоровья граждан в Республике Беларусь, что является актуальным, отвечает интересам национальной безопасности страны, способствует повышению качества медицинской помощи.*

Создание национального законодательства в области охраны здоровья – одно из основных направлений развития отечественного здравоохранения, поскольку законодательное обеспечение – это отражение государственной политики в данной сфере [1–5].

Из 1300 действующих в здравоохранении Республики Беларусь нормативных правовых актов основными являются законы, определяющие принципы деятельности и пути развития национальной системы здравоохранения, регламентирующие эту деятельность, а также гарантирующие населению страны право на получение доступной медицинской помощи.

На развитие современной системы здравоохранения республики наибольшее влияние оказывает Закон Республики Беларусь "О здравоохранении", в котором правовые нормы охраны здоровья населения охватывают не только систему здравоохранения, но и общественные отношения.

Законы Республики Беларусь "О лекарственных средствах", "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", "О донорстве крови и ее компонентов", "О трансплантации органов и тканей человека", "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", "О наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах" регулируют межотраслевые взаимоотношения.

Некоторые законы Республики Беларусь, регулирующие деятельность в иных областях общественной жизни, содержат нормы, относящиеся к предмету правового регулирования законодательства в области здравоохранения. Например, Закон Республики Беларусь "О государственных минимальных социальных стандар-

тах" устанавливает социальные стандарты в области здравоохранения. Закон Республики Беларусь "О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС" включает ряд положений по медицинскому обслуживанию граждан. Закон Республики Беларусь "О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека", принятый в 2003 г., определяет государственную политику в этой области.

Кроме законов, нормативная правовая база в области здравоохранения включает 24 указа и декрета Президента Республики Беларусь, свыше 200 постановлений Совета Министров Республики Беларусь, свыше 500 постановлений и приказов Министерства здравоохранения Республики Беларусь, которыми утверждены программы мероприятий и долгосрочных мер по улучшению состояния здоровья населения республики, оптимизации системы управления здравоохранением и созданию гарантий для населения в получении доступной и качественной медицинской помощи.

Процесс создания национального законодательства начался в 90-е годы прошлого века после распада СССР и сопровождается модернизацией здравоохранения нашей страны, поскольку совершенствование системы здравоохранения невозможно без использования современных информационных, технических и управленческих возможностей, включая нормативное правовое регулирование деятельности отрасли.

Реформы нормативного правового регулирования здравоохранения охватывают его финансирование, подготовку кадров, организацию первичной

медико-санитарной, специализированной медицинской помощи, управление научными исследованиями, разработку и реализацию программно-целевых мероприятий и др. [6–10].

Наибольшее влияние на процессы совершенствования здравоохранения страны оказывают следующие нормативные правовые акты, разработанные за последние годы:

1. Нормативные правовые акты, утверждающие государственные программы в области охраны здоровья:

– постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16.12.2002 г. №1749 "Об утверждении Программы развития первичной медико-санитарной помощи в Республике Беларусь на 2003–2007 гг.";

– постановление Совета Министров Республики Беларусь от 08.01.2004 г. №2 "Об утверждении Государственной программы развития специализированной медицинской помощи на 2004–2007 гг.";

– постановление Совета Министров Республики Беларусь от 13.12.2004 г. №1584 "Программа реконструкции и переоснащения реанимационных блоков и реанимационных отделений в больницах скорой медицинской помощи областных центров, города Минска, областных больниц и Брестской областной детской больницы";

– постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23.12.2005 г. №1525 "Государственная программа реализации в 2006–2007 годах основных направлений совершенствования деятельности организаций здравоохранения, определенных Концепцией развития здравоохранения Республики Беларусь на 2003–2007 гг.";

– постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31.08.2006 г. №1116 "Программа развития здравоохранения Республики Беларусь на 2006–2010 гг.".

2. По финансированию здравоохранения:

– постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10.08.2000 г. №1225 "О совершенствовании механизма финансирования здравоохранения" введено исчисление норматива бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение на одного жителя, а также утверждено положение о проведении эксперимента по совершенствованию механизма хозяйствования организаций здравоохранения (на базе организаций здравоохранения Витебской области);

– постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь и Министерства финансов Республики Беларусь от 29.09.2000 г. №40/101 утверждено положение о порядке исчисления норматива бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение в расчете на одного жителя;

– постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 27.05.2002 г. №28 утверждена Инструкция по разработке и реализации территориальных программ государственных гарантий по

обеспечению медицинским обслуживанием граждан, определяющая перечень видов и объемов медицинской помощи, а также условий их предоставления гражданам за счет средств бюджета соответствующей административно-территориальной единицы Республики Беларусь;

– постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 20.02.2003 г. №12 утверждены среднереспубликанские нормативы объемов медицинской помощи, предоставляемых гражданам государственными организациями здравоохранения системы Министерства здравоохранения Республики Беларусь за счет средств бюджета, введение которых позволило обеспечить дальнейшую реструктуризацию коечного фонда;

– постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 01.04.2004 г. №13 "Об утверждении Инструкции о порядке исчисления себестоимости медицинской помощи и других услуг, оказываемых организациями здравоохранения, финансируемыми из бюджета" утвержден порядок формирования себестоимости услуг по видам медицинской помощи.

3. По кадровому обеспечению отрасли:

– приказом Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 24.04.2003 г. №76 "Нормативы кадрового обеспечения в государственных организациях здравоохранения системы Министерства здравоохранения Республики Беларусь, финансируемых за счет средств бюджета" утверждены нормативы кадрового обеспечения и штатные нормативы должностей врачей для оказания амбулаторно-поликлинической помощи населению в расчете на численность обслуживаемого населения, что позволило упорядочить обеспеченность организаций здравоохранения врачебными должностями в условиях изменения системы планирования и финансирования расходов на здравоохранение под объемы медицинской помощи, гарантируемые государством за счет средств бюджета;

– с целью совершенствования системы управления кадровым потенциалом решением Коллегии Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 30.11.2005 г. №1744 утверждена отраслевая комплексная программа "Кадры 2006–2010".

4. По платным медицинским услугам:

– порядок оказания и развития платных медицинских услуг определен постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25.04.2003 г. №556 "Об утверждении положения о порядке оказания платных медицинских услуг в государственных организациях здравоохранения и перечня платных медицинских услуг, оказываемых в государственных организациях здравоохранения" и Положением о порядке оказания платных медицинских услуг в государственных организациях здравоохранения, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28.06.2002 г. №871;

– в целях более полного удовлетворения спроса населения на медицинские услуги сверх устанавливаемых государственных социальных стандартов в области здравоохранения Министерством здравоохранения Республики Беларусь принят курс на концентрацию платных медицинских услуг в государственных унитарных предприятиях лечебно–профилактического профиля, что закреплено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19.11.2004 г. №1463 "О проведении эксперимента по оказанию платных медицинских услуг унитарными предприятиями системы Министерства здравоохранения Республики Беларусь".

5. Для повышения эффективности стационарной помощи приказом Минздрава Республики Беларусь от 08.01.2003 г. №3 утверждены показания к госпитализации больных в организации здравоохранения.

6. В развитие стандартизации здравоохранения и для повышения качества лечебно–диагностического процесса приказами Минздрава Республики Беларусь от 29.05.2001 г. №126, от 15.02.2002 г. №24 (для взрослых) и от 30.09.2003 г. №156 (для детей); от 29.04.2005 г. №210; от 19.05.2005 г. №274; от 13.06.2006 г. №484, от 25.10.2006 г. №807 утверждены протоколы обследования и лечения больных в системе здравоохранения Республики Беларусь.

7. По оптимизации лекарственного обеспечения населения проводится определенная работа во исполнение постановления Совета Министров Республики Беларусь от 07.04.2004 г. №385 "Об упорядочении ввоза на территорию Республики Беларусь лекарственных средств, фармацевтических субстанций, изделий медицинского назначения, медицинской техники и дезинфицирующих средств, применяемых в медицинских целях".

8. Для более эффективного использования ресурсов системы здравоохранения, улучшения материального состояния медицинских и фармацевтических работников и условий их труда разработан и утвержден ряд документов:

– на основании постановления Министерства труда от 21.01.2000 г. №6 "О мерах по совершенствованию условий оплаты труда работников организаций, финансируемых из бюджета и пользующихся государственными дотациями" увеличен коэффициент доплаты врачу общей практики до 40%;

– в соответствии с поручением Президента Республики Беларусь принято постановление Министерства труда и социальной защиты от 18.02.2005 г. №14 "О внесении изменений и дополнений в постановление Министерства труда от 21.01.2000 г. №6", которым предусмотрено повышение с 01.01.2005 г. уровня оплаты труда медицинского персонала участковой службы и общей практики;

– согласно Указу Президента Республики Беларусь от 26.12.2005 г. №619 "О совершенствовании материального стимулирования отдельных категорий

врачей" увеличена заработная плата высококвалифицированным врачам, выполняющим наиболее сложные медицинские вмешательства;

– Указом Президента Республики Беларусь от 14.06.2007 г. №273 "О повышении заработной платы отдельным категориям молодых специалистов" повышена заработная плата начинающим специалистам;

– в целях стимулирования интеллектуально–творческого труда, укрепления научно–педагогического потенциала страны и повышения его роли в инновационном развитии экономики Указом Президента Республики Беларусь от 25.09.2007 г. №450 установлены ежемесячные доплаты за ученые степени доктора и кандидата наук и ученые звания профессора и доцента.

В настоящее время законодательство Республики Беларусь в сфере здравоохранения успешно развивается, становятся доступными полнотекстовые документы, регламентирующие деятельность организаций здравоохранения всех уровней [6, 11]. Важная составляющая правового обеспечения медицины – проведение научных исследований в этой области и разработка научно обоснованных предложений по оптимизации законодательства с учетом международного опыта, требований правовой и доказательной медицины [14, 15].

В здравоохранении Республики Беларусь сформирована единая отраслевая электронная база данных, обеспечена ее доступность для специалистов региональных служб здравоохранения и граждан с использованием средств телекоммуникации и публикации тематических сборников полнотекстовых документов. В медицинских университетах начато преподавание медицинского права. Это – необходимые условия формирования общественного правосознания в сфере здравоохранения среди медицинских работников и населения.

Основными направлениями дальнейшего развития законодательства в сфере охраны здоровья граждан в Республике Беларусь являются:

– создание системы мониторинга существующей нормативной правовой базы здравоохранения;

– совершенствование существующей законодательной базы с учетом международного опыта, требований правовой и доказательной медицины;

– переход от ведомственного к общегосударственному характеру принимаемых нормативных правовых актов;

– разработка новых законов с целью усиления управляемости отраслью.

Создание и совершенствование национального законодательства в сфере охраны здоровья граждан – непрерывный процесс, зависящий от происходящих в здравоохранении и обществе в целом изменений. Поскольку за последние годы произошли существенные изменения в структуре заболеваемости и смертности населения (увеличение удельного веса дегенеративных патологий (новообразования, хронические забо-

ления системы кровообращения, хронические неспецифические заболевания легких и др.), его возрастном составе (увеличение удельного веса лиц пожилого и старческого возраста) и в технологиях оказания лечебно-диагностической помощи (развитие новых видов и методик диагностики и лечения, оказания высокотехнологичной медицинской помощи), требуется внесение соответствующих изменений и дополнений в законодательную базу здравоохранения [10–12].

В основу всех нормативных правовых актов, регулирующих сферу здравоохранения, должны быть положены два главных условия: основной потребитель медицинских услуг – пациент, обладающий конституционным правом на охрану здоровья и получение гарантированной государством необходимой медицинской помощи; основная действующая фигура отрасли – лечащий врач как основное звено лечебно-диагностического процесса [13]. В разработке новых законов о медицинской деятельности должны принимать участие как профессиональные юристы, так и медицинские работники.

При разработке законодательства в области охраны здоровья населения должны соблюдаться следующие принципы:

- защита прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья и обеспечение государственных гарантий в области здравоохранения;
- приоритет профилактических мер в сфере охраны здоровья граждан;
- повышение доступности медико-социальной помощи населению;
- 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.

Общемировая практика свидетельствует о преимуществах систематизированного законодательства о ме-

дицине, которое регулирует отношения между медицинскими работниками и пациентами, а также их родственниками; профессиональные отношения медиков между собой. Многие развитые страны мира (Германия, Австрия, США, Франция, Италия, Испания и др.) в своем национальном законодательстве о здравоохранении имеют общие правовые документы, которые сыграли положительную роль в достаточно прогрессивном развитии медицины указанных государств [16].

В настоящее время Кодексы об охране здоровья населения разрабатываются в Казахстане, России и Украине, определенная работа в этом направлении проводится и в Республике Беларусь [6].

Дальнейшее развитие законодательства в области охраны здоровья граждан Республики Беларусь предусмотрено в рамках государственных программ. Так, в 2007 г. при выполнении Программы развития здравоохранения Республики Беларусь на 2006–2010 гг. подготовлен проект Концепции развития здравоохранения Республики Беларусь на 2008–2010 гг. [17]. В соответствии с Планом реализации мероприятий Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2007–2010 гг. должны быть разработаны следующие нормативные правовые документы:

- о внесении дополнений, касающихся обеспечения демографической безопасности, в Кодекс об административных правонарушениях;
- проект Закона Республики Беларусь "О надзоре и контроле за канцерогенными веществами, процессами и производствами";
- проект Закона Республики Беларусь "О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов" [18].

Таким образом, совершенствование законодательного регулирования в сфере охраны здоровья является актуальным, отвечает интересам национальной безопасности страны, способствует повышению качества медицинской помощи.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Кавалеров Ю.Ю. Международно-правовая основа конституционного права на медицинскую помощь // Медицинское право – 2006. – Т.2 (14). – С.10–15.
2. Гомьен Д., Харрис Я, Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М., 1998. – 490 с.
3. Герасименко Н.Ф. Проблемы использования в России международного опыта правового регулирования вопросов здравоохранения // Очерки становления современного российского законодательства в области охраны здоровья граждан. – М., 2001. – С.28–161.
4. Григорьев Ю.И., Григорьев И.Ю., Суворов Е.Г. Организационно-правовые аспекты совершенствования управления медицинской деятельностью // Вестник новых медицинских технологий. – 2001. – Т.VIII, №3. – С.82–85.
5. Кучеренко В.З. Реформирование здравоохранения в мире как общественный процесс // Проблемы управления здравоохранением. – 2005. – №4(23). – С.5–10.
6. Шарабчиев Ю.Т., Дудина Т.В., Елкина А.И. Нормативно-правовое регулирование профессиональной деятельности в сфере здравоохранения Республики Беларусь // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. – 2006. – №2. – С.15–24.
7. Шарабчиев Ю.Т., Дудина Т.В., Елкина А.И., Таргонская Л.Г. Нормативно-правовое регулирование медицинской деятельности и нормативно-правовая база здравоохранения в Республике Беларусь // Современная стоматология. – 2007. – №1. – С.101–112.
8. Герасименко Н.Ф., Александрова О.Ю. Законодательное регулирование в сфере охраны здоровья. Перспективы ближайших лет // Менеджер здравоохранения. – 2004. – №9. – С.24–28.
9. Александрова О.Ю. Перспективы формирования законодательства в сфере охраны здоровья граждан // Главврач. – 2007. – №3. – С.11–29.
10. Малахова И.В., Петровская Е.А., Гракович А.А., Новик И.И., Куницкий Д.Ф. Оптимизация механизмов пра-



- вового регулирования здравоохранения Республики Беларусь на основе передовых мировых тенденций // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. – 2007. – №1. – С.22–24.
11. Жарко В.И. Об итогах работы органов и учреждений здравоохранения в 2006 году и основных направлениях деятельности на 2007 год // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. – 2007. – №1. – С.4–14.
12. Указ Президента Республики Беларусь от 10.04.2002 г. №205 "О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь".
13. Фоменко А.Г. Законодательное утверждение прав пациентов в контексте реформы системы здравоохранения Республики Беларусь // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. – 2006. – №4. – С.7–17.
14. Шарабчиев Ю.Т. Экономические модели и реформирование здравоохранения: опыт организации различных систем управления здравоохранением // Медицинские новости. – 2006. – №6. – С.61–68.
15. Цели развития тысячелетия / Всемирная организация здравоохранения. – 2000. – С.33–40.
16. Мак-Ки М., Мак-Лехоз Л., Нолте Э. Здравоохранение и расширение Европейского Союза. Серия публикаций Европейской обсерватории по системам здравоохранения. – Копенгаген, 2006. – С.74–83.
17. Жарко В.И., Цыбин А.К., Малахова И.В., Гракович А.А., Новик И.И., Куницкий Д.Ф. Здоровье народа и Программа развития здравоохранения Республики Беларусь // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. – 2006. – №4. – С.3–6.
18. Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2007–2010 гг. (утв. Указом Президента Республики Беларусь от 26.03.2007 г. №135).

Поступила 03.10.2007 г.

## ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ТЕЛЕМЕДИЦИНЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

С.М.Поляков, В.А.Лапицкий, А.А.Гракович, И.В.Малахова, Д.Ф.Куницкий, Н.Е.Хейфец, И.И.Новик, Л.Н.Лаханько, А.Г.Батраков

Республиканский научно-практический центр медицинских технологий, информатизации, управления и экономики здравоохранения, г. Минск  
Объединенный институт проблем информатики НАН Беларуси, г. Минск

*Очерчена сфера применения телемедицинских технологий, описана базовая структура телемедицинской сети, изложены требования к функционированию телемедицинской системы. Приведена структура проектируемой единой телемедицинской сети Беларуси, выделены основные направления информатизации здравоохранения Республики Беларусь. Отмечается, что создание автоматизированной республиканской телемедицинской системы унифицированного электронного консультирования позволит повысить качество медицинской помощи за счет использования клинического и научного потенциала ведущих организаций здравоохранения республиканского и регионального подчинения, повысит доступность квалифицированной и специализированной медицинской помощи населению.*

### Введение

Телемедицина – это "медицина, практикуемая на расстоянии" [1]. Наиболее наглядным и востребованным направлением телемедицины является проведение дистанционных консультаций пациентов при помощи средств компьютерной техники и каналов электронной связи в территориально удаленных организациях здравоохранения. При этом в компьютер вводятся данные о пациенте (текстовые и визуальные) и передаются через информационную сеть в консультативный центр, который может быть расположен в другом городе, области, государстве. Обмен информацией может происходить как в отсроченном (асинхронном) режиме, когда данные передаются по электронной почте, а затем после оценки консультантом поступает ответ, так и в режиме реально-

го времени, когда обсуждение клинического случая осуществляется в ходе видеоконференции, в которой могут принимать участие специалисты двух и более медицинских центров. Некоторые авторы понимают телемедицину как систему оказания медицинской помощи с использованием сети Интернет и других телекоммуникаций и компьютерной технологии вместо прямого контакта между врачом и пациентом, как общее обозначение обеспечения консультаций и постановки диагноза в любой точке земного шара за счет сочетания коммуникационной технологии с медицинским опытом [2].

С развитием телемедицинских технологий оказалось, что их потенциал может быть использован не только для собственно консультативной медицинской помощи, но и в медицинском образовании, профи-