

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

Сохранение здоровья нации практически во всех странах возведено в ранг вопросов национальной безопасности. Действия, направленные на улучшение здоровья людей, следует признать в качестве как показателя социальной сознательности той или иной страны, так и способа инвестирования в ее людские ресурсы¹.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Наличие четкой политики в области охраны здоровья позволяет достичь следующих результатов: политика определяет видение будущего, что в свою очередь позволяет установить цели и ориентиры на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, ранжировать приоритеты и учесть ожидания различных групп населения, помогает формировать консенсус в обществе. ВОЗ рекомендует всем государствам-участникам иметь всеобъемлющую национальную политику в сфере охраны здоровья населения. Наличие отдельной политики является ключом к согласованию приоритетов государства с реальными потребностями населения в сфере здравоохранения.

В Российской Федерации отсутствует легальное определение государственной политики в области охраны здоровья. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации только указывается, что для реализации такого важнейшего направления обеспечения национальной безопасности как развитие здравоохранения и укрепление здоровья населения Российской Федерации проводится долгосрочная государственная политика в сфере охраны здоровья граждан².

В ряде научных работ можно встретить определение государственной политики в сфере здравоохранения. В частности М.М. Левкевич под

¹The Copenhagen declaration on health policy. Copenhagen, World Health Organization, Regional Office for Europe, 1994. Available at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/114936/E93948.pdf

² Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II), ст. 212

государственной политикой в сфере здравоохранения понимает систему ценностей и целей, совокупность управленческих мер, решений и действий, направленных на обеспечение государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи в надлежащем объеме и соответствующего качества для снижения смертности, повышения рождаемости, увеличения продолжительности жизни населения страны³. Согласно определению, выработанному Ф.З. Хасановым, государственная политика в области здравоохранения - это совокупность решений или обязательств государства по проведению органами власти согласованного курса действий в системе оказания медицинской помощи, направленных на достижение поставленных задач и целей по улучшению здоровья населения⁴. Стоит отметить, что оба определения в той или иной степени смещают акцент в сторону оказания медицинской помощи. Вместе с тем в международной практике политика в сфере оказания медицинской помощи является составной частью национальной политики в области охраны здоровья населения. Это связано с тем, что на уровне международных документов право на медицинскую помощь не выделяется как самостоятельное, а входит в состав права на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. Поэтому государственная политика в сфере здравоохранения гораздо шире и не ограничивается рамками оказания медицинской помощи.

В настоящее время ВОЗ разрабатывает глоссарий терминов по укреплению здравоохранения⁵. Глоссарий предназначен для всех, кто в той или иной форме участвует в работе по укреплению систем здравоохранения и повышению эффективности помощи, предоставляемой странам. Он также позволяет прийти к единообразному употреблению терминов в разных странах. Согласно указанному глоссарию, политика в области

³ Левкевич М.М. Основные направления государственной политики в сфере здравоохранения// URL:http://safbd.ru/sites/default/files/safbd-2012-1_19-25.pdf

⁴ Хасанов Ф.З. Политика государства в области здравоохранения в условиях модернизации российского общества// Вестник Башкирского университета. 2011. Т.16. № 1

⁵ World Health Organization Health Systems Strengthening Glossary// https://www.who.int/healthsystems/Glossary_January2011.pdf?ua=1

здравоохранения это - комплекс решений или обязательств по проведению мероприятий, направленных на достижение определенных целей в области улучшения здоровья, с указанием или выводом ценностей, лежащих в основе этих решений. Политика в области здравоохранения может указывать или не указывать источник финансирования, который может быть применен к мероприятию, механизмы планирования и управления, которые будут приняты для осуществления политики, и соответствующие учреждения, которые будут задействованы⁶.

Государственной политике в сфере охраны здоровья присущи следующие признаки. Первый признак – это правовой характер. Правовой характер заключается в том, что в основе такой политики лежат нормы международного права, Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство, гарантирующее право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Государственная политика в сфере охраны здоровья осуществляется правовыми средствами. Вторым признаком является формирование и реализация государственной политики в сфере охраны здоровья специально уполномоченными субъектами. Согласно статье 14 ФЗ № 323 «Об основах охраны здоровья граждан» проведение единой государственной политики в сфере охраны здоровья отнесено к полномочиям федеральных органов государственной власти. Президент Российской Федерации является субъектом государственной политики в сфере охраны здоровья населения в силу положений Конституции Российской Федерации, как лицо, определяющее основные направления внешней и внутренней политики государства. Третьим признаком является направленность такой политики на достижение социально значимых целей. В данном случае это направленность на достижение наивысшего уровня физического и психического здоровья. Государственная политика в области охраны здоровья и медицинской помощи также должна отвечать признаку справедливости. Стоит заметить,

⁶ A glossary of technical terms on the economics and finance of health services. World Health Organization, Regional Office for Europe. 1998. Available at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0014/102173/E69927.pdf

что данный признак достаточно хорошо прослеживается в документах, фиксирующих международную и европейскую политики в данной сфере, но недостаточно четко закреплён в российских программных документах.

Государственной политике в сфере охраны здоровья в целом присущи все основные функции как общей государственной политики, так и социальной политики. Вместе с тем, хотелось бы выделить следующие функции характерные именно для государственной политики в сфере охраны здоровья населения:

- обеспечение социальной безопасности общества;
- выработка стандарта реализации конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- выражение интересов всех слоев и групп общества в сфере охраны здоровья (интегративная функция);
- защита прав граждан в сфере охраны здоровья и медицинской помощи;
- выработка стратегии, целевых программ, дорожных карт развития в сфере охраны здоровья населения (теоретико-прогностическая функция).

К стратегическим целям в сфере охраны здоровья населения отнесены увеличение продолжительности жизни, снижение уровня инвалидности и смертности населения, увеличение численности населения; повышение доступности и качества медицинской помощи; совершенствование вертикальной системы контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств; соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий.

В основу Европейской политики здравоохранения «Здоровье - 2020» положена цель «значительно улучшить здоровье и повысить уровень благополучия населения, сократить неравенство в отношении здоровья, укрепить охрану общественного здоровья и обеспечить наличие

универсальных, социально справедливых, устойчивых и высококачественных систем здравоохранения, ориентированных на человека»⁷.

Нормативным оформлением государственной политики в сфере здравоохранения являются стратегии, государственные и муниципальные программы, национальные проекты, дорожные карты, концепции. К числу основных документов отражающих государственную политику Российской Федерации в сфере здравоохранения следует отнести Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, Стратегию развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года⁸, Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁹. Вопросы охраны здоровья включены в достаточно большое количество программных документов не только в области здравоохранения, но и в других областях деятельности. Таким образом, на практике реализуется принцип учета интересов здоровья во всех стратегиях. Данный принцип необходим для того чтобы охрана здоровья стала приоритетом не только для сектора здравоохранения, но и для других секторов, а также для определения роли того или иного сектора в области охраны здоровья населения.

Государственная политика в области охраны здоровья как система состоит из относительно самостоятельных, взаимосвязанных частей, выступающих в качестве ее структурообразующих элементов. Для того чтобы определиться с этими элементами необходимо отталкиваться в первую очередь от содержания понятия здравоохранения, закрепленного в национальном законодательстве.

⁷ Здоровье-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века// http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf?ua=1

⁸ Указ Президента РФ от 6 июня 2019 года № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года»// СЗ РФ. 2019. № 23. ст. 2927

⁹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 (ред. от 19 июля 2018 года) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»// СЗ РФ. 2018. № 20. ст. 2817

Определение охраны здоровья закреплено в статье 2 Федерального закона № 323 «Об основах охраны здоровья граждан»¹⁰. Анализ данного определения позволяет выделить основные направления охраны здоровья, к которым относятся: профилактика заболеваний, сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи. На базе данной дефиниции, а также с учетом иных программных документов, можно выделить следующие структурообразующие элементы государственной политики в сфере охраны здоровья населения: 1) организация системы здравоохранения, управления ею, включая финансовые вопросы; 2) профилактика заболеваний; 3) предоставление медицинской помощи; 4) контроль качества медицинской помощи; 5) биологическая безопасность; 6) кадровые ресурсы здравоохранения; 7) медицинские продукты, вакцины и технологии; 8) информатизация здравоохранения; 9) лекарственное обеспечение. Данные элементы образуют отдельные направления государственной политики в области охраны здоровья и содержат внутри себя еще ряд направлений. К примеру, государственная политика в области предоставления медицинской помощи включает в себя вопросы оказания первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологической медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной медицинской помощи, паллиативной медицинской помощи. Все эти вопросы находят отражение в ряде федеральных проектов и ведомственных целевых программ таких как Федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», Ведомственная целевая программа «Совершенствование оказания скорой медицинской помощи и деятельности Всероссийской службы медицины катастроф», Ведомственная целевая программа «Высокотехнологичная медицинская помощь и медицинская

¹⁰ Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ (ред. от 29 мая 2019 года № 119-ФЗ) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724; 2019. № 22. ст. 2675

помощь, оказываемая в рамках клинической апробации методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации». Одним из направлений по организации системы здравоохранения является создание новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь, которая направлена на внедрение технологий бережливого производства (lean-технологий), способствующих созданию пациентоориентированной системы оказания медицинских услуг и благоприятной производственной среды по направлениям: обеспечение безопасности и качества, исполнение заказов, устранение потерь и сокращение затрат, создание корпоративной культуры¹¹.

В самом общем смысле государственную политику в сфере охраны здоровья населения можно определить как совокупность планов, решений и действий, которые представляется предпринять для достижения конкретных целей в области охраны здоровья населения.

Если определять государственную политику в сфере здравоохранения через призму стратегии национальной безопасности, то можно дать следующее определение. Государственная политика в сфере здравоохранения – это система мер нормативно-правового, финансово-экономического, организационно-управленческого характера, направленная на устранение угроз национальной безопасности в сфере охраны здоровья граждан и минимизации факторов, негативно влияющих на национальную безопасность в сфере охраны здоровья граждан.

Подводя итог вышесказанному, можно определить государственную политику в сфере здравоохранения как направление деятельности Российской Федерации, представляющее собой систему мер нормативно-правового, финансово-экономического, организационно-управленческого, информационно-аналитического, кадрового и научного характера, реализуемых на основе взаимодействия со всеми заинтересованными

¹¹Новая модель медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь. Методические рекомендации // <https://static-0.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/043/531/original/>

сторонами, направленными на соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий.