

DOI: 10.17803/1729-5920.2024.213.8.065-074

А. М. Хурматуллина

Казанский (Приволжский) федеральный университет
г. Казань, Российская Федерация

Конституционно-правовые основы экспериментальных правовых режимов в сфере здравоохранения

Резюме. Экспериментальный правовой режим необходим в условиях внедрения цифровых технологий, поддержки конкурентной среды для развития предпринимательства и сопровождается введением специального регулирования. В работе обосновывается тезис о том, что такой режим воздействует на институт реализации и защиты прав человека. Анализируются программы, принятые Правительством РФ и устанавливающие экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций по направлению медицинской деятельности. Рассматриваются конституционные принципы экспериментального правового режима и особенности их реализации применительно к сфере охраны здоровья граждан; среди них выделяются две группы принципов: закрепленные в Конституции РФ и законодательстве и вытекающие из положений Конституции. Отмечается, что Правительством РФ уделено большое внимание гарантиям прав человека в сфере охраны здоровья, в частности мониторингу медицинской помощи, оказываемой гражданам, внутреннему контролю, ведению субъектом экспериментального режима реестра правонарушений, судебной форме защиты. В то же время наличие законодательных пробелов, несовершенство юридической техники осложняют реализацию прав и свобод граждан в сфере охраны здоровья в условиях экспериментального правового режима: прав на информацию, на защиту персональных данных, на возмещение вреда. В статье обосновывается вывод о необходимости совершенствования законодательства об экспериментальных правовых режимах в сфере здравоохранения.

Ключевые слова: экспериментальный правовой режим; права человека; охрана здоровья; специальное регулирование; программа; Правительство РФ; принципы; Конституция; регулирующий орган

Для цитирования: Хурматуллина А. М. Конституционно-правовые основы экспериментальных правовых режимов в сфере здравоохранения. *Lex russica*. 2024. Т. 77. № 8. С. 65–74. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.213.8.065-074

Constitutional and Legal Foundations of Experimental Legal Regimes in Healthcare

Alsou M. Khurmatullina

Kazan Federal University
Kazan, Russian Federation

Abstract. An experimental legal regime is crucial amid the introduction of digital technologies and the support of a competitive environment for the development of entrepreneurship. This is accompanied by the introduction of special regulation. The paper substantiates the thesis that such a regime affects the institution of the realization and protection of human rights. The paper analyzes the programs adopted by the Government, which establish an experimental legal regime as to digital innovations in the field of medical activity. The author considers constitutional principles of the experimental legal regime and the specifics of their implementation in relation to the field of public health protection. Two groups of principles are distinguished among them: those enshrined in the Constitution and legislation and those arising from the meaning of the provisions of the Constitution. It is noted that the Government of the Russian Federation has paid great attention to guarantees of human rights in the field of health protection, in particular, monitoring of medical care provided to citizens, internal control,

© Хурматуллина А. М., 2024

maintenance by the subject of the experimental regime of the register of offenses, judicial form of protection. At the same time, the presence of legislative gaps and imperfection of legal technology complicate the realization of citizens' rights and freedoms in the field of health protection under an experimental legal regime: the right to information, personal data protection, and compensation for harm. The paper substantiates the conclusion about the need to improve legislation on experimental legal regimes in the field of healthcare.

Keywords: experimental legal regime; human rights; health protection; special regulation; program; Government of the Russian Federation; principles; Constitution; regulatory body

Cite as: Khurmatullina AM. Constitutional and Legal Foundations of Experimental Legal Regimes in Healthcare. *Lex russica*. 2024;77(8):65-74. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2024.213.8.065-074

Введение

С 2018 г. в российской практике наметилась тенденция по проведению правовых экспериментов: в налоговой, финансовой сферах, сфере цифровых инноваций. Среди первых законодательных актов Российской Федерации, направленных на установление эксперимента, можно назвать Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима»¹. В силу ч. 6 ст. 2 указанного Закона специальный налоговый режим предоставляет гражданам возможность осуществлять виды предпринимательской деятельности без соответствующей регистрации в качестве ИП. Был установлен 10-летний период для проведения эксперимента, с 1 января 2019 г. до 31 декабря 2028 г., который, в свою очередь, был разбит на подэтапы: первый этап — с 1 января 2019 г. — введение в четырех субъектах Российской Федерации (Москва, Республика Татарстан, Московская и Калужская области); второй этап — с 1 января 2020 г. — в 19 субъектах Российской Федерации (Нижегородская, Новосибирская области, Пермский край и др.); третий этап — с 1 июля 2020 г. — в оставшихся 62 субъектах Российской

Федерации; четвертый этап — на отдельных территориях, имеющих особый правовой статус: федеральной территории «Сириус» и арендованной территории города Байконура².

Стоит также отдельно обозначить федеральный закон, который ввел специальное регулирование на территории одного субъекта Федерации — города Москвы. Необходимость его введения была продиктована созданием оптимальных условий, способствующих разработке и внедрению искусственного интеллекта в различные сферы деятельности³. Примечательно, что внедрение цифровых инноваций на территории конкретного субъекта Российской Федерации осуществляется актом федерального парламента. В ряде случаев правовые эксперименты регулируются подзаконными актами Правительства РФ⁴ или Банка России⁵.

Важный этап в развитии правового регулирования экспериментальных правовых режимов (ЭПР) в Российской Федерации связан с поправками, внесенными в Основной закон страны в 2020 г.⁶ Приоритетные направления, связанные с обеспечением устойчивого экономического роста государства, социального партнерства (ст. 75.1 Конституции РФ⁷), с одной стороны, и гарантирование безопасности

¹ Российская газета. 30.11.2018. № 270.

² Федеральный закон от 21.11.2022 № 441-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 2 Федерального закона “О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”» // Российская газета. 24.11.2022. № 266.

³ Федеральный закон от 24.04.2020 № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”» // Российская газета. 28.04.2020. № 92.

⁴ Постановление Правительства РФ от 25.06.2019 № 807 // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3577.

⁵ Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг. / Банк России // URL: www.garant.ru (дата обращения: 29.10.2023).

⁶ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Российская газета. 16.03.2020. № 55.

⁷ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

в связи с внедрением информационных технологий, оборотом цифровых данных (п. «м» ст. 71 Конституции) — с другой — во взаимосвязи со ст. 55 стали конституционной основой для установления в Российской Федерации общего механизма введения ЭПР. В целях унификации сложившейся практики проведения правовых экспериментов был принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»⁸, закрепивший механизм установления, реализации, изменения, прекращения ЭПР в восьми различных сферах деятельности.

Основная часть

Федеральный закон, установивший единые правовые основы для ЭПР в стране, содержит легальное определение понятия ЭПР, которое раскрывается через указание на специфику регулирования, распространения на конкретные сферы деятельности, временного фактора, субъектов, подпадающих под действие режима. Исходя из вышесказанного можно выделить следующие признаки ЭПР:

- ограничение определенными сферами, приоритетными для внедрения цифровых инноваций;
- специфика регулирования незначительна, в ограниченных пределах;
- наличие временных рамок, действие режима по кругу лиц и (факультативно) в пространстве⁹;
- краткосрочный характер действия (до трех лет);
- направленность на достижение публично значимых целей: улучшения экономического

состояния государства, удовлетворения общественных нужд¹⁰.

Большинство норм данного Закона носят отсылочный характер: вопросы мониторинга, приостановления режима конкретизированы в актах Правительства РФ¹¹.

Кроме того, предусмотрена возможность применения санкции защитного характера¹² (мер оперативного воздействия¹³). Речь идет о приостановлении статуса субъекта ЭПР. Установлены основания для приостановления статуса: непредставление субъектом отчета о деятельности в установленные сроки; несоответствие субъекта установленным законом требованиям; неприменение цифровых технологий; неприменение режима на всей территории РФ; непринятие мер, способствующих минимизации рисков. Законом закреплен максимальный срок приостановления действия ЭПР — до трех месяцев.

Федеральный закон, унифицировавший ЭПР в России, расширил перечень из трех принципов, впервые установленных Федеральным законом от 24.04.2020 № 123-ФЗ. Дополнительно к ранее закрепленным в сфере прав человека принципам были провозглашены принципы равноправия, добровольности участия субъектов в ЭПР, гарантирования безопасности личности, общества. В то же время были предусмотрены принципы, являющиеся основами законодательной деятельности федерального парламента: минимизации отступлений от общего регулирования, определенности специального регулирования в территориальном, временном пространстве, а также по кругу лиц. В дополнение к вышеперечисленным И. С. Сушильников также называет принципы законности, федеративного государства, пропорциональности¹⁴.

⁸ Российская газета. 06.08.2020. № 173.

⁹ Тарасенко О. А. Экспериментальный правовой режим — полигон для инноваций и регулирования // Вестник СПбГУ. Право. 2023. Т. 14. Вып. 1. С. 44.

¹⁰ Сушильников И. С. Конституционно-правовые основы экспериментальных правовых режимов // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2023. № 1 (15). С. 111.

¹¹ См.: постановление Правительства РФ от 03.12.2020 № 2011 «Об утверждении Правил мониторинга экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций...» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. IV). Ст. 8217; постановление Правительства РФ от 15.12.2020 № 2116 «Об утверждении Правил приостановления действия экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций...» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8813.

¹² Хакимов Э. И. Приостановление в системе организационных (оперативных) санкций российского права // Вестник КГУ. 2018. № 4. С. 276.

¹³ Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М.: Изд-во МГУ, 1972. С. 143.

¹⁴ Сушильников И. С. Указ. соч. С. 116–117.

Таким образом, часть указанных принципов непосредственно содержится в гл. 1–2 Конституции РФ (ст. 8, 15, 17, 19, 29, 34, 55, 71), а часть вытекает из смысла положений Конституции. Так, к последним можно отнести принципы программного управления экспериментальным режимом, согласованного взаимодействия, эффективности.

Если речь идет о развитии той или иной отрасли экономики, регулирование осуществляется посредством программного инструмента. В части 2 ст. 41 Конституции РФ говорится о принятии мер по развитию систем здравоохранения, в п. «е» ст. 71 — о федеральных программах социального, научно-технологического развития. Таким образом, возможность принятия органами государственной власти определенных программ в сфере развития получила закрепление в Конституции РФ. В литературе программное управление чаще рассматривается в рамках сферы бюджетирования¹⁵, но в то же время оно является весьма эффективным инструментом достижения целевых показателей, заявленных государственными органами¹⁶ и при установлении ЭПР в области охраны здоровья граждан. Программа рассматривается как средство управления в рамках определенного, заранее установленного временного интервала, обусловленного необходимостью достижения поставленной цели и реализации перечня мероприятий, взаимоувязанных по исполнителям, срокам и ресурсам¹⁷.

Принцип программного управления в рассматриваемой сфере проявляется в том, что действующее при ЭПР специальное регулирование вводится программой, утверждаемой Правительством РФ¹⁸. Программное управление включает механизм, состоящий из после-

довательно определенных действий, предусмотренных в программном документе.

Принцип согласованного взаимодействия вытекает из ч. 2 ст. 90 Основного закона страны, в которой речь идет об установленной единой системы публичной власти. В рамках ЭПР данный принцип пронизывает взаимоотношения между органами публичной власти и частными организациями, в частности процесс принятия решений: о создании ЭПР, приостановлении, прекращении статуса субъекта ЭПР, в котором особое место отведено координационному органу, специализирующемуся в основном на разрешении разногласий между представителями публичной власти и представителями частных организаций, возникших в связи с рассмотрением инициативных предложений по установлению, изменению или прекращению ЭПР. Например, представители публичных структур либо представители частных организаций — предпринимательское сообщество или субъект ЭПР — могут обратиться в Правительство РФ с предложением о приостановлении ЭПР. Правительством регламентированы порядок внесения предложения о приостановлении действия ЭПР и порядок разрешения разногласий между органами публичной власти и представителями частных организаций¹⁹.

Принцип эффективности неоднократно упоминался в правовых позициях Конституционного Суда РФ применительно к бюджетной сфере²⁰, сфере правосудия²¹. Вместе с тем данный принцип пронизывает содержание введенного ЭПР. Субъектам ЭПР вменяется в обязанность представлять отчеты, связанные с подведением итогов деятельности. Примечательно, что перечень сведений, подлежащих включению в отчет, строго регламентирован ча-

¹⁵ Золотарева А. Б. Отражение принципов проектного и программного управления в бюджетном законодательстве России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13. № 3. С. 286.

¹⁶ Головина А. Н., Габсалихова А. Н. Государственные программы и их роль в деятельности предприятий социально-культурной сферы // *Вестник науки и образования*. 2021. № 15-2 (118). С. 11–12.

¹⁷ Дмитриев К. А. Роль программы как инструмента государственного управления в России // *Вестник РЭУ*. 2012. № 5. С. 90.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 18.07.2023 № 1164 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по направлению медицинской деятельности, в том числе с применением телемедицинских технологий и технологий сбора и обработки сведений о состоянии здоровья и диагнозах граждан» // *СЗ РФ*. 2023. № 30. Ст. 5693.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 15.12.2020 № 2116.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2023 № 34-П // *Российская газета*. № 144. 04.07.2023.

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.11.2023 № 53-П // *Российская газета*. № 272. 30.11.2023.

стью 2 ст. 18 Федерального закона от 31.07.2020 № 258-ФЗ, обозначившей показатели эффективности и результативности установленного режима, включая результаты судебных и внесудебных разбирательств. При этом административно-правовая защита субъектом ЭПР, предусмотренная пунктом 3 ч. 1 ст. 14 указанного Федерального закона, имеет приоритетное значение в механизме защиты прав и интересов человека в рамках ЭПР. Напомним, что Конституционный Суд РФ подчеркивает возможность осуществления публично значимых функций субъектами, не являющиеся органами публичной власти²², — речь идет о полномочии, связанном с рассмотрением обращений граждан.

Рассмотрим особенности реализации указанных принципов в рамках одного из приоритетных направлений, в котором введен ЭПР, — медицинской деятельности. На сегодняшний день действуют два экспериментальных режима в данной сфере: первый направлен на активное внедрение телемедицинских технологий в процесс оказания медицинской помощи²³, второй — на внедрение технологий, позволяющих оперативно осуществлять сбор и обработку как сведений о состоянии здоровья, так и диагнозов граждан²⁴.

Принцип недопустимости ограничения конституционных прав и свобод граждан является базовым конституционным принципом (вытекает из ст. 55 Конституции РФ), пронизывающим любую деятельность, связанную с реализацией прав человека, включая права на медицинскую помощь. Гарантии, предусмотренные Основным законом страны, нормативными правовыми актами, устанавливающими основы для охраны здоровья в Российской Федерации, при введении обозначенного режима должны оставаться неизменными: неприкосновенность личности, недопустимость отказа в оказании медицинской помощи, гарантия качественного и безопасного оказания медицинской помощи, неразглашение врачебной тайны, дача согласия на медицинское вмешательство и т.д.

Принцип единства экономического пространства совместно с принципом свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств провозглашен в ст. 8 Конституции и вы-

ражается в установлении единых основ регулирования рынка и целостности элементов инфраструктуры, система которых обеспечивает функционирование такого рынка²⁵. Несмотря на установление ЭПР в отдельных субъектах Российской Федерации, возможность последующего расширения его территориальных границ сохраняется, как и возможность участия в нем пациентов, проживающих в других субъектах Российской Федерации. Принцип единства экономического пространства выражается в поддержке одинаковых экономических возможностей для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и сохраняющейся возможности распространения ЭПР в сфере здравоохранения на всей территории России.

В целях гарантирования *принципа безопасности* в рамках ЭПР особое внимание уделено мерам, направленным на минимизацию рисков. В их перечне обозначены ведение медицинской организацией реестра, в котором фиксируются все нежелательные события и нарушения; внутренний контроль, направленный на реализацию качества и безопасности медицинской деятельности; установление конкретных показателей, подлежащих внутреннему контролю качества и безопасности медицинской деятельности. Дополнительно программой устанавливаются показатели: не менее 100 % первых 2 000 консультаций и не менее 50 % последующих консультаций, сопровождающихся применением телемедицинских технологий. В этой связи речь идет об активном участии Правительства РФ в осуществлении контрольных функций в отношении установленного ЭПР, что свидетельствует о сведении совершения правонарушений медицинскими организациями к минимуму.

В части 4 ст. 5 Федерального закона от 31.07.2020 № 258-ФЗ предусмотрена возможность установления программой ЭПР требования к субъекту ЭПР о необходимости страхования последним гражданской ответственности за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу. Отметим, что в рамках ЭПР, реализуемых в сфере здравоохранения, такой механизм не предусмотрен.

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

²³ Постановление Правительства РФ от 18.07.2023 № 1164.

²⁴ Постановление Правительства РФ от 09.12.2022 № 2276 // СЗ РФ. 2022. № 51. Ст. 9237.

²⁵ Лаптев В. А. Конституция России как основной источник предпринимательского права // Lex russica. 2015. № 6. С. 44.

Рассматривая *принцип прозрачности и открытости*, стоит отметить, что в программах об ЭПР в сфере здравоохранения установлены минимальные требования к информированию об установлении и о содержании ЭПР: на медицинскую организацию возложена обязанность по размещению на своем официальном сайте информации о наличии и содержании режима, а также форм медицинских документов, подписываемых клиентом, в частности информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство. Иные требования к дополнительному опубликованию субъектом в средствах массовой информации, в сети «Интернет», перед въездами (проходами) на территорию действия ЭПР, перед входами в помещения не предусмотрены. На наш взгляд, сфера, имеющая непосредственное отношение к жизни и здоровью граждан, должна квалифицироваться в качестве максимально приближенной к гражданам, а информированное добровольное согласие должно включать отдельную графу, которая отражала бы непосредственное информирование пациента о технологиях, используемых при оказании медицинской помощи, рисках их применения и возможных средствах защиты в случае наступления неблагоприятных последствий.

Принцип равноправия обуславливает необходимость в установлении одинаковых требований ко всем потенциальным участникам ЭПР. Ко всем потенциальным субъектам предъявляются одинаковые требования, определяющие административно-правовой (разрешение на осуществление медицинской деятельности, организация внутреннего контроля) и гражданско-правовой (платежеспособность, наличие государственной регистрации) статусы юридических лиц, равно как и правовой статус частных лиц: индивидуального предпринимателя или представителя юридического лица (отсутствие судимости). Отдельные требования предъявляются к информационной системе, используемой при оказании медицинской помощи: необходимость расположения программно-технических средств информационных систем на территории страны, наличие сертификации, полученной органами исполнительной власти Федерации: Федеральной службой безопасности РФ и (или) Федеральной службой по техническому и экспортному контролю²⁶ и т.д.

Вместе с тем равноправие претендентов вовсе не означает нахождение субъектов в равном статусе независимо от организационно-правовой формы. На сегодняшний день субъектами ЭПР, согласно постановлению Правительства РФ от 18.07.2023 № 1164, являются 28 юридических лиц: общества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, частные учреждения, в то время как участие государственных и муниципальных учреждений не предполагается. Стоит отметить также разный правовой статус участников ЭПР. Если в Программе, утвержденной постановлением Правительства РФ от 18.07.2023 № 1164, не проводится каких-либо различий между участниками, то, напротив, в Программе, утвержденной постановлением Правительства РФ от 09.12.2022 № 2276, выделены субъекты, пациенты и иные участники ЭПР (медицинские организации, производители устройств, разработчики систем поддержки). Таким образом, можем говорить о разнообразном составе участников: государственные органы, юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане. В этой связи введенное специальное регулирование обуславливает определенные изменения в объеме прав и обязанностей участников ЭПР по данному направлению. Например, на лечащего врача дополнительно возложена обязанность по разъяснению пациенту порядка пользования приложением, с помощью которого осуществляется передача показателей состояния здоровья из устройства на информационную платформу, инструкции выполнения пациентом действий при отклонении состояния здоровья от предельных значений и т.д.

Реализация *принципа добровольности участия в ЭПР* проявляется в возможности присоединения новых субъектов к ЭПР в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Для этого необходимо обратиться с соответствующей заявкой на присоединение в Министерство здравоохранения РФ, которое готовит заключение. На основе данного заключения Правительством РФ принимается окончательное решение о присоединении.

Принцип определенности специального регулирования в территориальном, временном пространстве и по кругу лиц означает, что специальный режим устанавливается на краткосрочный период (как правило, на два-

²⁶ Приказ Министерства здравоохранения РФ от 24.12.2018 № 911н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 19.06.2019.

три года) на всей территории страны либо в отдельных субъектах Федерации (например, ЭПР, направленный на внедрение технологий, позволяющих оперативно осуществлять сбор и обработку сведений о состоянии здоровья и диагнозов граждан установлен на территории восьми субъектов), но с возможным последующим расширением территориальных границ распространения рассматриваемого режима, в отношении определенного перечня медицинских организаций, указанного в программе Правительством РФ.

Принцип минимизации отступлений от общего регулирования выражен в том, что большая часть изъятий касается формальной стороны, в частности оформления добровольного согласия на медицинские манипуляции, заключения договора об оказании платных медицинских услуг в письменной форме; использования простой электронной подписи при подписании договора на оказание медицинских услуг, возможности заключения договора посредством принятия пациентом оферты медицинской организации, размещенной на ее сайте, и т.д.

Из Федерального закона, унифицировавшего введение ЭПР в Российской Федерации, следует, что результативность и эффективность оцениваются в рамках проводимого мониторинга, осуществляемого на завершающей стадии — при истечении срока действия ЭПР, в то время как, например, в п. 35 постановления Правительства РФ от 18.07.2023 № 1164 отмечается постоянный характер проводимого мониторинга, при этом указание на его периодичность отсутствует. Очевидно, что данный вопрос субъектом ЭПР решается самостоятельно. Среди проблем применения ЭПР специалисты выделяют отсутствие критериев оценки эффективности реализации ЭПР²⁷. Можно было бы полагать, что вопрос решен, поскольку они определены для каждого ЭПР отдельно и подлежат закреплению в программе. В частности, в п. 36 постановления Правительства РФ от 18.07.2023 № 1164 обозначены конкретные показатели для оценки эффективности режима, направленного на развитие телемедицин-

ских технологий, среди которых не менее 95 % консультаций, проведенных с применением указанных технологий; удовлетворенность пациентов не менее 70 % ежегодно; проведение с использованием телемедицинских технологий не менее 30 % консультаций, предполагающих коррекцию назначенного на очном приеме лечения или назначения лечения (при его отсутствии). В то же время проведение анкетирования пациентов при отсутствии единой установленной формы, самостоятельно разработанная форма ведения реестра, не исключая внесение изменений, разработанные для каждого введенного ЭПР правила организации и проведения внутреннего контроля, направленного на обеспечение безопасности и качества медицинской деятельности, вовсе не свидетельствуют о полной и объективной эффективности; при таком индивидуальном подходе экономическую результативность данного механизма подсчитать достаточно сложно²⁸.

Заключение

ЭПР в сфере здравоохранения ориентирован на участников частноправовых отношений в рамках оказания медицинской помощи на возмездных началах, при этом полностью исключена сфера бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в соответствии с программой государственных гарантий. Это существенно ограничивает возможность участия в обозначенном режиме государственных и муниципальных медицинских учреждений, выполняющих государственное задание (в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи). Суды не раз акцентировали внимание на том, что государственными и муниципальными учреждениями оказываются платные медицинские услуги лишь в свободное от основной работы время²⁹, данный вид деятельности рассматривается в качестве дополнительной работы, в этой связи их участие в подобном «эксперименте» невозможно. Упомянув о медицинских услугах, стóит

²⁷ Ефремов А. А. Проблемы экспериментального нормотворчества в сфере цифровых инноваций // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 12. С. 55.

²⁸ Наумов В. Б., Бутримович Я. В., Котов А. А. Обеспечение качества правового регулирования экспериментальных правовых режимов // Российское право: образование, практика, наука. 2020. № 3. С. 43.

²⁹ См.: постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 10.02.2012 № 07АП-484/12 // URL: www.base.garant.ru (дата обращения: 29.10.2023); постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.03.2015 № 18АП-273/15 // URL: www.base.garant.ru (дата обращения: 29.10.2023);

отметить, что в настоящее время в парламенте Российской Федерации рассматривается вопрос о корректности употребления понятия «услуга» применительно к медицинской сфере. Напомним, что 28 ноября 2023 г. Тамбовской областной Думой в Государственную Думу ФС РФ был внесен законопроект, направленный на приведение к единообразию правового регулирования медицинской услуги и оказываемой медицинской помощи. Парламентариями было предложено отказаться от термина «услуга» в сфере медицинской деятельности. На наш взгляд, в разграничении указанных понятий нет смысла, так как данная сфера деятельности не может рассматриваться исключительно с позиции частноправовых основ. Очевидным примером являются публично-правовые начала, пронизывающие сферу оказания медицинской помощи при введении ЭПР.

С учетом вышеизложенного в целях реализации принципа равноправия претендентов на приобретение статуса субъекта ЭПР необходимо установить возможность распространения рассматриваемого режима в том числе на учреждения, деятельность которых в первоочередном порядке направлена на реализацию программ обязательного медицинского страхования.

К потенциальным субъектам ЭПР в рассматриваемой сфере деятельности предъявлены минимальные требования, чем подтверждается доступность статуса участника. Ввиду того что рассматриваемое направление непосредственно воздействует на жизнь, здоровье, при отсутствии законодательно установленной необходимости страхования субъектом ЭПР гражданской ответственности и превалировании судебной формы защиты прав и интересов, нарушенных при реализации обозначенного режима, представляется необходимым дополнительно в числе требований, предъявляемых к потенциальным субъектам, установить размер минимального уставного капитала для медицинских организаций (имущества, достаточного для осуществления медицинской деятельности).

Программой Правительства РФ предусмотрен упрощенный порядок оформления отно-

шений с медицинской организацией: использование простой электронной подписи при подписании документов может привести к ошибочному восприятию пациентом сути ЭПР. В этой связи представляется вполне обоснованным включить в обязанность консультирующего медицинского работника информирование лица, выразившего намерение вступить в правоотношения в рамках ЭПР, о наличии и содержании экспериментального правового режима, и фиксацию факт ознакомления в соответствующем документе.

Наличие пробелов, несовершенство юридической техники, используемой законодателем, осложняют реализацию прав и свобод граждан в сфере охраны здоровья в условиях введенного ЭПР: прав на информацию, на защиту персональных данных, на возмещение вреда. Во-первых, необходимо унифицировать терминологию, используемую в нормативных правовых актах разных органов государственной власти. Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ регламентирует правовой статус «регулирующего органа», «уполномоченного органа», «координирующего органа», в то время как в подзаконном акте Правительства РФ упоминается лишь о федеральном министерстве в сфере здравоохранения, на которое возложены выработка государственной политики и регулирование ЭПР. В Законе разграничены такие понятия, как «участник» и «субъект» ЭПР, в программах, напротив, либо используется понятие «субъект» ЭПР либо дополнительно вводится понятие «иной участник» ЭПР. Кроме того, в программе закреплён перечень «грубых нарушений» и «особо грубых нарушений», но при этом в подзаконном акте отсутствует ответственность за них. С учетом вышеизложенного законодательство, устанавливающее ЭПР в сфере здравоохранения, нуждается в дальнейшем совершенствовании в части расширения действия по кругу лиц, времени, усложнения требований к потенциальным участникам ЭПР, унификации правовой терминологии, используемой в актах разного уровня, конкретизации положений Закона в актах Правительства РФ.

решение Арбитражного суда Ярославской области от 04.12.2018 по делу № А82-22838/2018 // URL: www.base.garant.ru (дата обращения: 29.10.2023).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Головина А. Н., Габсалихова А. Н. Государственные программы и их роль в деятельности предприятий социально-культурной сферы // Вестник науки и образования. 2021. № 15-2 (118). С. 6–12.
- Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М. : Изд-во МГУ, 1972. 284 с.
- Дмитриев К. А. Роль программы как инструмента государственного управления в России // Вестник РЭУ. 2012. № 5. С. 87–94.
- Ефремов А. А. Проблемы экспериментального нормотворчества в сфере цифровых инноваций // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 12. С. 53–60.
- Золотарева А. Б. Отражение принципов проектного и программного управления в бюджетном законодательстве России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13. № 3. С. 285–308.
- Лаптев В. А. Конституция России как основной источник предпринимательского права // *Lex russica*. 2015. № 6. С. 39–47.
- Наумов В. Б., Бутримович Я. В., Котов А. А. Обеспечение качества правового регулирования экспериментальных правовых режимов // Российское право: образование, практика, наука. 2020. № 3. С. 40–49.
- Сушильников И. С. Конституционно-правовые основы экспериментальных правовых режимов // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2023. № 1 (15). С. 109–121.
- Тарасенко О. А. Экспериментальный правовой режим — полигон для инноваций и регулирования // Вестник СПбГУ. Право. 2023. Т. 14. Вып. 1. С. 40–55.
- Хакимов Э. И. Приостановление в системе организационных (оперативных) санкций российского права // Вестник КГУ. 2018. № 4. С. 276–281.

REFERENCES

- Dmitriev KA. The role of the program as a tool of public administration in Russia. *Vestnik REU*. 2012;5:87-94. (In Russ.).
- Efremov AA. Problems of experimental rulemaking in the field of digital innovations. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYu) [Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)]*. 2019;12:53-60. (In Russ.).
- Golovina AN, Gabsalikhova AN. State programs and their role in the activities of enterprises of the socio-cultural sphere. *Vestnik nauki i obrazovaniya*. 2021;15-2(118):6-12. (In Russ.).
- Gribanov VP. The exercise and protection of civil rights. Moscow: Publishing House of Moscow State University; 1972. (In Russ.).
- Khakimov EI. Suspension of the Russian law in the system of organizational (operational) sanctions. *Vestnik KGU*. 2018;4:276-281. (In Russ.).
- Laptev VA. The Constitution of the Russian Federation as a primary source of entrepreneurial law. *Lex russica*. 2015;6:39-47. (In Russ.).
- Naumov VB, Butrinovich YaN, Kotov AA. Ensuring the quality of legal regulation of experimental legal regimes. *Rossiyskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*. 2020;3:40-49. (In Russ.).
- Sushilnikov IS. Constitutional and legal foundations of experimental legal regimes. *Teoreticheskaya i prikladnaya yurisprudentsiya*. 2023;1(15):109-121. (In Russ.).
- Tarassenko OA. The experimental legal regime is a testing ground for innovation and regulation. *Vestnik SPbGU. Pravo*. 2023;14(1):40-55. (In Russ.).
- Zolotareva AB. Reflection of the principles of project and program management in the budget legislation of Russia. *Ars Administrandi (Iskusstvo upravleniya)*. 2021;13(3):285-308. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Хурматуллина Алсу Махматовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета д. 18, Кремлевская ул., г. Казань 420008, Российская Федерация
akm551@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alsu M. Khurmatullina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Kazan (Volga Region) Federal University, Kazan, Russian Federation
akm551@mail.ru

Материал поступил в редакцию 30 марта 2024 г.

Статья получена после рецензирования 22 апреля 2024 г.

Принята к печати 15 июля 2024 г.

Received 30.03.2024.

Revised 22.04.2024.

Accepted 15.07.2024.