

ПРОБЛЕМЫ ДЕЙСТВИЯ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ: ВЗГЛЯД ИЗ КАЗАХСТАНА

Богатырева, Л. Б.

*заведующая кафедрой медицинского права Казахского
национального медицинского университета имени
С. Д. Асфендиярова, докторант юридического факультета
ВСУ «Черноризец Храбр»*

PROBLEMS OF THE APPLICATION OF THE LAW IN THE CONDITIONS OF THE PANDEMIC: A VIEW FROM KAZAKHSTAN

Bogatyreva, L. B.

*Head of the Department of Medical Law of the Kazakh National
Medical University named after S. D. Asfendiyarov*

Резюме: Настоящая работа посвящена исследованию проблем правового регулирования современных моделей здравоохранения в кризисных ситуациях. В статье осуществлен анализ организации здравоохранения в период пандемии, проблем международной практики модернизации национальных систем здравоохранения, рассмотрены проблемы и перспективы совершенствования правового регулирования в сфере здравоохранения в Республике Казахстан.

Необходимость модернизации законодательства в сфере здравоохранения Республики Казахстан обусловлена социальными проблемами правового регулирования в области здравоохранения Республики Казахстан в условиях пандемии коронавирусной инфекции. Несовершенство правовой базы здравоохранения, наглядно проявившееся в период пандемии, является основанием для теоретико-методологического обоснования перспективной модели правового регулирования в сфере здравоохранения и необходимости последующего воплощения данной модели в практику системы здравоохранения Республики Казахстан с целью подготовки к возможным пандемиям в будущем.

Ключевые слова: право, правовое регулирование, законодательство, механизм, пандемия, кризисные ситуации, инфекционные болезни.

Summary: This work is devoted to the study of the problems of legal regulation of modern healthcare models in crisis situations. The article analyzes

the organization of healthcare during a pandemic, the problems of international practice of modernizing national healthcare systems, considers the problems and prospects for improving legal regulation in the healthcare sector in the Republic of Kazakhstan.

The need to modernize the legislation in the healthcare sector of the Republic of Kazakhstan is due to the social problems of legal regulation in the field of healthcare in the Republic of Kazakhstan in the context of the coronavirus pandemic. The imperfection of the legal framework of healthcare, which was clearly manifested during the pandemic, is the basis for the theoretical and methodological justification of a promising model of legal regulation in the field of healthcare and the need for the subsequent implementation of this model into the practice of the healthcare system of the Republic of Kazakhstan in order to prepare for possible pandemics in the future.

Key words: *law, legal regulation, legislation, mechanism, pandemic, crisis situations, infectious diseases.*

Doi: <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.226>

Введение

Адекватное решение проблемы построения рациональной системы здравоохранения, комплексный подход к исследованию соответствующих вопросов на уровне правовых норм являются настоятельной необходимостью в условиях модернизации государственности, которая предполагает в числе других задач повышение эффективности системы здравоохранения, обогащение его организационных структур, совершенствование институционно-функциональных начал в деятельности организаций здравоохранения. В связи с этим актуализируется задача концептуализации основ правового регулирования системы здравоохранения.

Роль права как универсального регулятора общественных отношений является решающей как в период распространения коронавирусной инфекции, так и в «посткоронарный» период. Более того, очевидна необходимость использования ресурсов права в предупреждении пандемий в будущем. Обоснование необходимости модернизации правового регулирования в сфере здравоохранения Республики Казахстан, разработка практических предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства на основе комплексного анализа лучших мировых практик правового регули-

рования в области здравоохранения в период пандемии является основной научной гипотезой данного исследования.

В Казахстане вопросы правового регулирования системы здравоохранения были рассмотрены в научных статьях Тайториной Б.А., Жатканбаевой А.Е., Баймахановой Д.М., Кожабек К.М., Турысбековой Г.Г., Даутбаевой-Мухтаровой А.Е., Айкумбекова Н.Р., Бусурманова Ж.Д., Идрышевой С.К., Саукеновой С., Ауезовой А.М., Исковой А.М., Даулетьяровой М.А., Рустемовой Г.Р., Даулеткалиевой Ж.А., Рахимбековой А.Е., Айыпхановой А.Т., Чаловой Л.Р., Бабаджанян Е.Л., Шамсутдиновой А., Тазабекова А.М., Мусина Г.А., Шалхарова Е.С. и многих других. Общие вопросы развития и реформирования системы здравоохранения Республики Казахстан нашли отражение в трудах отечественных ученых-медиков: М.А.Алиева, О.Т.Жузжанова, А.А.Аканова, М.А.Камалиева, М.К. Кульжанова, В.Н.Девятко, Т.Ш.Шарманова и других. В российской юридической науке развитие медицинского права, проблемы действия права в период пандемии прослеживается в научных трудах Абашидзе А.Х., Сергеева Ю.Д., Плехановой Л.М., Риффель А.В., Мохова А.А., Аكوпова В.И., Шиловой М., Пиголкина Ю., Золотенковой Г., Куранова В., Сидоровой Т., Павловой Г., Полетаевой М., Новоселова В., Савченко С., Царевой Е., Ерохиной Л., Ерохина А., Аликовой З., Фидаровой К., Фрайберг Н.К., Хабриевой Т.Я., Цыгановой О. и других. Среди украинских исследователей в области правового регулирования в сфере медицины и здравоохранения следует выделить Гревцову Р.Ю., Боброва О.Е., Стеценко С.Г., Вороненко Ю.В., Кулиниченко В.Л., Демченко И., Сенюта И., Ф и других. В странах дальнего зарубежья наиболее популярными являются исследования Орена Асмана (Израиль), Howie Wolf (Германия), Санджина Дековича (Босния), Vera Lucia Raposo (Португалия), Muh Endriyo Susila (Малайзия), Shigeki Takahashi (Япония), а также Michael D. Tanner, Nicola Glover Thomas, Aamir Hussain, Puteri Nemie Jahn Kassim, Katrina Choong, Henriette Roscam Abbing, Liuzhen Xiao, Samuel Wolfman, Ernest Owusu Dapaa, Ehsan Shamsi Gooshki, Brigitte Feuillet.

Однако в казахстанской юридической литературе не существует комплексных научных разработок по проблеме совершенствования законодательства в сфере здравоохранения в целях предупреждения пандемии инфекционных болезней. Данным обстоятельством обусловлена целесообразность научного обоснования с новых кон-

цептуальных позиций организационно-правовой концепции здравоохранения в кризисных ситуациях, анализа и выявления проблемы организации, правового регулирования и реализации функций системы здравоохранения.

Целью исследования является анализ правового регулирования в области здравоохранения Республики Казахстан в период пандемии как ситуации чрезвычайного характера.

Материалы и методы исследования

В процессе исследований проведен анализ многочисленных международно-правовых актов и нормативных правовых документов, связанных с деятельностью системы здравоохранения в странах мира: основу исследования составили нормативно-правовые акты международного характера, а также нормативные акты Республики Казахстан.

Методологической основой исследования служат диалектический метод, а также идеи, изложенные в трудах философов, теоретиков права, концепции современных отечественных и зарубежных ученых - юристов, социологов, историков, политологов, специалистов в сфере медицины, посвященные проблемам функционирования мировых моделей здравоохранения в условиях пандемии инфекционных болезней.

В масштабах отрасли здравоохранения актуальной является проблема модернизации правовой базы, регулирующей организацию деятельности медицинских организаций в период выхода из ситуации пандемии к нормальным условиям, с вероятностью создания государственной программы реорганизации медицинских учреждений.

Обоснование исследовательской стратегии и подходов. Инструментальные качества права усиливаются в связи трансформационным изменением объекта исследований – общественных отношений в сфере здравоохранения, болезненно переживающего эпоху пандемии коронавирусной инфекции. В соответствии с чрезвычайной ситуацией актуализируется вопрос о переосмыслении и коренной трансформации методологических подходов к изучению объекта с учетом новых реалий. В условиях пандемии правовое регулирование общественных отношений оказалось в ситуации кризиса, осложнившего возможность принятия государством стратегически верных ре-

шений. В связи с этим представляется необходимым применение всего арсенала методологических подходов в юриспруденции на основе пересмотра стратегий понимания реальной действительности, поиска и выбора новой стратегии. Исследование научной проблемы осуществлено на основе комплекса методов для достижения поставленной цели и решения взаимообусловленных задач: в равной степени использованы как методы эмпирического исследования (наблюдение, сравнение, измерение, эксперимент), так и методы теоретического исследования (идеализация, формализация, логические и исторические методы). В работе также использованы системно-структурный метод, формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, социологический метод, метод правового моделирования.

Результаты и обсуждение

Официальные представители Организации по правам человека и назначенные ООН независимые эксперты подчеркивают важность защиты прав людей в период пандемии¹. Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), основываясь «на опыте противодействия эпидемии ВИЧ-инфекции, предлагает перейти от принуждений и ограничений к охвату и предоставлению услуг наиболее уязвимым, расширению масштабов скрининга и тестирования для наиболее нуждающихся, устранению барьеров, расширению прав и возможностей обладающих знаниями и инструментами для защиты себя и окружающих (в случае COVID–19 – включая увеличение социального пространства). Такой подход – это приоритет прав человека, опоры на научные данные, а также укрепление и активное вовлечение сообществ»². Вопросам межгосударственного сотрудничества по предупреждению и реагированию на чрезвычайные ситуации санитарно-эпидемиологического характера в области общественного здравоохранения на уровне правовых норм уделяет внимание в своей деятельности Совет по

¹ Защита прав человека в условиях пандемии COVID-19. - <https://www.un.org/ru/coronavirus/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis>

² Права человека в период COVID-19. Уроки эпидемии ВИЧ-инфекции: эффективное реагирование силами сообщества. - https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_ru.pdf.

сотрудничеству в области здравоохранения СНГ³. Однако единый, глобальный международно-правовой акт для урегулирования отношений между государствами в уникальный период возникновения чрезвычайных обстоятельств - пандемии коронавирусной инфекции - не был создан. В связи с этим актуализируется проблема необходимости анализа влияния пандемии на демократические институты, основанные на принципе верховенства права: весьма важным представляется анализ последствий чрезвычайных мер в контексте выполнения обязательств государств во время кризисных ситуаций. Как показала практика, пандемия стала самым серьезным испытанием для национальных государственных органов всех государств мира, и прежде всего законодательных органов, так как национальные парламенты призваны обеспечивать применение правовых мер реагирования на столь беспрецедентную ситуацию⁴. Не случайно государства придают особое значение обеспечению во время действия ЧП гарантий эффективного функционирования парламентов⁵. Пандемия COVID-19 явилась основанием введения чрезвычайных мер практически во всех государствах мира, соответственно неодинаковой была реакция национальных парламентов, выразившаяся в широком диапазоне практик – от способности надлежащим образом продолжать осуществление законодательных и контрольных функций до утраты способности функционировать в должном режиме, отказа от выполнения своих функций. Вынужденными мерами для парламентов стали изменение регламента, сокращение числа пленарных заседаний и других парламентских процедур, внедрение инновационных решений, использование цифровых возможностей в онлайн-режиме. Следует отметить, что использование онлайн-платформ стало ведущей тенденцией, способствующей поддержанию функционирования парламентов и других государственных органов в период пандемии коронавирусной инфекции.

Наиболее важной проблемой в условиях чрезвычайной ситуации

³ Отчет Совета по сотрудничеству в области здравоохранения СНГ за 2016-2020 годы. - http://cis.minsk.by/news/15526/otchet_o_deyatelnosti_soveta_po_sotrudnichestvu_v_oblasti_zdravoohranenija_sodruzhestva_nezavisimyh_gosudarstv_za_2016%E2%80%932020_gody

⁴ Копенгагенский документ СБСЕ/ОБСЕ 1990 года. - <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>

⁵ Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 года - <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf>

является необходимость достижения баланса между обеспечением правового статуса личности, гражданина и предотвращением угрозы здоровью и жизни человека. Как правило, во всех государствах мира использовался однородный инструментарий правовых механизмов, включающий в себя специальные законы и иные нормативные правовые акты, обеспечивающие регулирование общественных отношений в условиях чрезвычайного положения, правовой статус органов государственной власти (в первую очередь, чрезвычайные полномочия, меры по перераспределению полномочий между ветвями власти на период ЧП), конкретные акты антипандемического направления (прежде всего, в системе здравоохранения), сочетание и применение ограничительных и компенсационных мер и стимулов, различных правовых регуляторов и другие. Защитные возможности права в государствах мира в период борьбы с пандемией в значительной степени трансформировались, генерация всего арсенала права проявилась в содержании стратегических и тактических решений, принимаемых государственными органами в условиях чрезвычайной ситуации. В соответствии с документами Венецианской комиссии о чрезвычайном положении все меры в кризисных условиях должны строиться и оцениваться в соответствии с критериями необходимости, соразмерности и временности (заключением по времени в рамки периода пандемии) при постоянном мониторинге чрезвычайной ситуации⁶.

В Республике Казахстан на уровне Конституции определено: введение чрезвычайного положения как на всей территории республики, так и в отдельных ее местностях, относится к компетенции Президента, который принимает такое решение после официальных консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента, с незамедлительным информированием об этом Парламента. Основанием введения чрезвычайного положения на территории Республики Казахстан являются случаи, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность Республики, безопасность ее граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное

⁶ Европейская комиссия за демократию через закон (Венецианская комиссия): Компиляция заключений и докладов венецианской комиссии о чрезвычайном положении. Страсбург, 16 Апреля 2020 г.- [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-rus)

функционирование конституционных органов государства⁷. Указанные в статье 44 Конституции Республики Казахстан ценности, которым может быть причинен вред в результате чрезвычайных ситуаций, и критерии, позволяющие в определенной степени оценить необходимость введения чрезвычайного положения – серьезная и непосредственная угроза и нарушение нормального функционирования конституционных органов государства, - рассматриваются в комплексе. Основной целью формулировки комплексного обоснования позволяют разграничить ситуации, которые хотя и могут причинить вред указанным в Конституции ценностям, но при этом не являются чрезвычайными.

Фундаментируясь на нормах Конституции, в Казахстане действуют специальные законы, регламентирующие общественные отношения по введению чрезвычайного положения. Закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 г. № 387 «О чрезвычайном положении» регламентирует основания и порядок введения чрезвычайного положения на территории страны. Законом разграничены две группы чрезвычайных ситуаций: 1) чрезвычайные ситуации социального характера, вызванные массовым переходом Государственной границы Республики Казахстан с территорий сопредельных государств; попытками насильственного изменения конституционного строя Республики Казахстан; актами терроризма; действиями, направленными на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Республики Казахстан; массовыми беспорядками, межнациональными и межконфессиональными конфликтами; блокадой или захватом отдельных местностей, особо важных и стратегических объектов; подготовкой и деятельностью незаконных вооруженных формирований; вооруженным мятежом; диверсией; провокационными действиями со стороны других государств с целью навязывания вооруженного конфликта; нарушением территориальной целостности Республики Казахстан; 2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, вызванные стихийными бедствиями (землетрясения, сели, лавины, наводнения и другие), кризисными экологическими ситуациями, природными пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, поражением сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями, промышленными, транспортными

⁷ Конституция Республики Казахстан. - https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_

и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях и требующие скорейшей стабилизации обстановки, обеспечения правопорядка, создания условий для проведения необходимых спасательных и аварийно-восстановительных работ. Кроме того, основанием для введения чрезвычайного положения может быть также реальная угроза стихийного бедствия или крупномасштабной аварии (катастрофы) на основании представления уполномоченного органа в сфере гражданской защиты⁸. Содержание режима чрезвычайного положения составили следующие мероприятия: введение карантина; приостановление деятельности торгово-развлекательных центров, кинотеатров, театров, выставок и других объектов с массовым скоплением людей; запрет на проведение семейных, памятных, зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий; осуществление масштабных санитарно-противоэпидемических мероприятий, в том числе с участием структурных подразделений Министерства обороны РК и органов внутренних дел, осуществляющих деятельность в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения; установление ограничений на въезд на территорию Казахстана и на выезд с ее территории всеми видами транспорта (кроме персонала дипломатической службы республики и иностранных государств, а также членов делегаций международных организаций, направляющихся в Казахстан по приглашению МИД РК); усиление контроля за лицами, уклоняющимися от медицинского обследования, лечения и соблюдения карантинного режима. С завершением режима ЧП обеспечивающая его госкомиссия была преобразована в Государственную комиссию по восстановлению экономического роста. В то же время продолжает свою работу Межведомственная комиссия

Правовые, экономические и социальные условия обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Республики Казахстан содержатся в тексте Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2002 года № 361-ІІ «О санитарно-эпидемиологическом

⁸ Закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 г. № 387 «О чрезвычайном положении». - https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1036912

благополучии населения», который содержит определение эпидемии. Связь законодательства о порядке проведения противоэпидемических мероприятий с законодательством о чрезвычайном положении заключается в том, что в случае введения чрезвычайного положения, могут быть предусмотрены чрезвычайные меры и временные ограничения в виде введения карантина, проведения санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий. Поскольку Закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 г. № 387 «О чрезвычайном положении», к обстоятельствам, служащим основаниями введения чрезвычайного положения, относит в числе других эпидемии, то в соответствии с данным законом в Республике Казахстан реализация мер санитарно-эпидемиологического характера в условиях чрезвычайного положения осуществлялась в условиях борьбы с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19). В соответствии нормами Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2002 года № 361-ІІ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» эпидемией признается массовое распространение инфекционного заболевания, значительно превышающее обычно регистрируемый уровень заболеваемости⁹. Указом Президента Республики Казахстан от 15 марта 2020 г. № 285 на всей территории Республики Казахстан было введено чрезвычайное положение на период с 16 марта по 15 апреля 2020 года¹⁰. Указ Президента Республики Казахстан от 29 апреля 2020 года № 310 «О продлении действия чрезвычайного положения в Республике Казахстан» продлено действие чрезвычайного положения на всей территории Республики Казахстан, введенного Указом Президента Республики Казахстан от 15 марта 2020 года № 285 „О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан“, до 00 часов 00 минут 11 мая 2020 года¹¹. Применявшиеся в условиях борьбы с пандемией ограничительные меры требуют обоснования с точки зрения их соотношения с мерами чрезвычайного характера.

⁹ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Закон Респ. Казахстан, 4 дек. 2002 г., № 361-ІІ // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1034904&pos=4;-88#pos=4;-88.

¹⁰ О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан, 15 марта 2020 г., № 285 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан

¹¹ Указ Президента Республики Казахстан от 29 апреля 2020 года № 310 «О продлении действия чрезвычайного положения в Республике Казахстан»

В Республике Казахстан отсутствует прямая связь между нормами законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и нормами законодательства о чрезвычайном положении в части прямого указания на возможность применения мер и реализации требований санитарно-эпидемиологического характера в условиях чрезвычайных ситуаций. Обсервация как медико-санитарная мера в системе карантинных мероприятий, применяемая с учетом продолжительности инкубационного периода заболевания и предполагающая изоляцию человека в специальном помещении, масштабно применялась в странах мира в период весны-лета 2020 года. Вместе с тем, следует отметить отсутствие в законодательстве республики конкретных правовых норм, регламентирующих процедуру изоляции и ограничения. Наиболее востребованным приемлемым вариантом в период пандемии стало применение правил национального мягкого права, так как в самые сжатые сроки необходимо было создавать большое количество новых правил поведения – административные указания (постановления), планы борьбы, рекомендации и другие¹².

Оценивая содержание государственной политики по снижению кризисного влияния пандемии и обусловленных ею ограничительных мер на население республики, следует признать катастрофическую недостаточность выделяемых средств, отсутствие системности в организации антипандемических мер, неумелое администрирование, организационные и правовые проблемы. К примеру, серьезные нарушения фиксировались в различных сферах, включая лекарственное обеспечение населения. По поручению главы государства в июле 2020 года были освобождены от должностей руководители Фонда обязательного социального медицинского страхования и ТОО «СК-Фармация» и в связи с этим антикоррупционной службой были заведены уголовные дела в их отношении: инкриминировалось хищение средств Фонда обязательного медицинского страхования путем завышения стоимости закупаемых услуг и злоупотребления полномочиями при закупке медицинских изделий в период ЧС¹³.

¹² Усенков И.А. Национальное мягкое право в пандемию COVID-19.

¹³ На экс-руководителей Фонда медстрахования завели уголовное дело // «Tengrinews.kz», 17.07.2020 г. (<https://tengrinews.kz/crime/eks-rukovoditeleyfondamedstrahovaniya-zaveli-ugolovnoe-408630/>); Экс-глава «СК-Фармация» арестован по обвинению в коррупции с тяжкими последствиями // «КазТАГ», 14.08.2020 г. (<https://kaztag.kz/ru/news/eks-glava-sk-farmatsiya-arestovan-poobvineniyu-v-korrupsii-s-tyazhkimi-posledstviyami>).

Пандемия показала несостоятельность прежней заорганизованной системы администрирования, неспособной достойно отвечать вызовам новой эпохи и требующей выработки новых стратегий взаимодействия государства и гражданского общества. Отсутствие адекватных управленческих технологий для выполнения функций государственного менеджмента в период действия экстраординарных правовых режимов негативно сказались в целом на процессах оказания плановой медицинской помощи: пациенты практически со всеми заболеваниями, кроме коронавирусной инфекции, были лишены возможности получать должный уровень медицинской помощи. Незащищенными оказались медицинские работники – статистика неумолимо констатирует рост заболеваемости и смертности персонала медицинских учреждений, отсутствие должного уровня социальной защиты работников сферы здравоохранения. Данное обстоятельство негативно сказалось прежде всего на качественном уровне медицинского обслуживания в период пандемии.

Современные исследования подтверждают факт, что проблемы правового регулирования трудовых отношений с медицинскими работниками в Казахстане связаны не только с неэффективной системой управления кадровыми ресурсами, нехваткой квалифицированного управленческого персонала, но и архисложным трудовым регулированием сферы здравоохранения, осложненным разветвленной системой нормативных правовых актов, недостаточно согласованных между собой, а также несовершенством норм и пробелами в законодательстве. В связи с этим актуализируются вопросы, связанные с необходимостью разработки действенных механизмов защиты трудовых прав медицинских работников: требуется тщательный правовой анализ ведомственных нормативных правовых актов на предмет их соответствия как международным трудовым стандартам, так и положениям Кодекса Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения», восполнить нормативным регулированием пробелы по вопросам оплаты труда и рабочего времени медицинских работников.

Вопросы модернизации законодательства в сфере здравоохранения, действующего в кризисной ситуации приобретают особое значение в парадигме исполнения государством конституционного социального обязательства по отношению к своим гражданам. Степень обеспечения экономических и социальных прав граждан ставится в

прямую зависимость от уровня исполнения государством данного обязательства¹⁴.

Заключение

Состояние системы здравоохранения в современных государствах в условиях пандемии коронавирусной инфекции актуализирует проблему создания рациональной модели здравоохранения, основанной на совершенствовании его правовой базы. Моделирование эффективной системы здравоохранения требует выработки концептуальных подходов к организации его деятельности. Назревшая необходимость первоочередного решения проблемы построения рациональной системы здравоохранения обусловила и существенное возрастание объема государственного регулирующего и контролирующего участия в жизни общества, активизацию контрольного механизма государства. Особенно важно на современном этапе усилить работу контрольно-надзорных органов в системе здравоохранения в организационно-методологическом плане, выявить неиспользуемые возможности, пределы функционала, определить наиболее приемлемые, эффективные методы и формы их реализации, разработать рекомендации по совершенствованию деятельности контрольно-надзорных органов в системе здравоохранения.

Существующая практика применения механизма правового регулирования здравоохранения основывается на большом количестве нормативно-правовых актов и характеризуется непоследовательностью и бессистемностью, размытостью целей и низкой результативностью, не обеспеченностью надлежащего взаимного информационного обмена между государством и обществом. Существующее специальное законодательство в области здравоохранения создает почву для утраты государственным управлением своей социальной основы, что может поставить под сомнение и возможности поступательного развития государства. Решение задачи построения современной эффективной системы здравоохранения в Республике

¹⁴ Абашидзе А.Х. Борьба с пандемией Covid-19 через призму правозащитных изменений // Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика: сборник материалов научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2020 г. — М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021. — С.48-60.

Казахстан не может быть обеспечено только на основе правового регулирования отдельных отраслей права, поскольку сфера действия данного правового института не замыкается в пределах определенных отраслей права, расширяет свои методологические границы до уровня определения содержания, принципов, всех сущностных и функциональных характеристик государственно-правового воздействия на общественные отношения, выступая, таким образом, в качестве одного из необходимых проявлений реальных отношений властвования. Соответственно факт наличия, действительности и конструктивности сферы здравоохранения является реальным отражением сущностных характеристик конституционной организации общества и государства, фактором повышения эффективности государственного строительства. Моделирование эффективной системы здравоохранения требует выработки, прежде всего, концептуальных подходов к организации его деятельности.

Адекватное решение проблемы построения рациональной системы здравоохранения, комплексный подход к исследованию соответствующих вопросов на уровне правовых норм являются настоящей необходимостью в условиях модернизации государственности, которая предполагает в числе других задач повышение эффективности системы здравоохранения, обогащение его организационных структур, совершенствование институционно-функциональных начал в деятельности организаций здравоохранения. В связи с этим актуализируется задача концептуализации правовых основ (принципов, функциональных характеристик, типологии, классификации) развития системы здравоохранения. Особенно важно на современном этапе усилить работу контрольно-надзорных органов в системе здравоохранения в организационно-методологическом плане, выявить неиспользуемые возможности, пределы функционала, определить наиболее приемлемые, эффективные методы и формы их реализации.

Список использованных источников

1. Защита прав человека в условиях пандемии COVID-19 (<https://www.un.org/ru/coronavirus/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis>)
2. Права человека в период COVID-19. Уроки эпидемии ВИЧ-

инфекции: эффективное реагирование силами сообщества (https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_ru.pdf).

3. Отчет Совета по сотрудничеству в области здравоохранения СНГ за 2016-2020 годы – (http://cis.minsk.by/news/15526/otchet_o_deyatelnosti_soveta_po_sotrudnichestvu_v_oblasti_zdravooohranenija_sodruzhestva_nezavisimyh_gosudarstv_za_2016%E2%80%932020_gody).

4. Копенгагенский документ СБСЕ/ОБСЕ 1990 года (<https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>).

5. Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 года (<https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf>).

6. Европейская комиссия за демократию через закон (Венецианская комиссия): Компиляция заключений и докладов венецианской комиссии о чрезвычайном положении. Страсбург, 16 Апрель 2020 г. ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-rus))

7. Конституция Республики Казахстан (https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_).

8. Закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 г. №387 «О чрезвычайном положении» (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1036912)

9. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Закон Респ. Казахстан, 4 дек. 2002 г., №361-III. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1034904&pos=4;-88#pos=4;-88).

10. О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан, 15 марта 2020 г., № 285 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан.

11. Указ Президента Республики Казахстан от 29 апреля 2020 года №310 «О продлении действия чрезвычайного положения в Республике Казахстан».

12. Усенков И.А. Национальное мягкое право в пандемию COVID-19. // Медицина и право: регулирование и судебная практика: материалы международной научно-практической конференции,

организованной в рамках празднования 30-летия Независимости Республики Казахстан. Нур-Султан, 2021. - 263 с. (С. 30-34).

13. На экс-руководителей Фонда медстрахования завели уголовное дело // «Tengrinews.kz», 17.07.2020 г. (<https://tengrinews.kz/crime/eks-rukovoditeleyfonda-medstrahovaniya-zaveli-ugolovnoe-408630/>); Экс-глава «СК-Фармация» арестован по обвинению в коррупции с тяжкими последствиями // «КазТАГ», 14.08.2020 г. (<https://kaztag.kz/ru/news/eks-glava-sk-farmatsiya-arestovan-poobvineniyu-v-korrupsii-s-tyazhkimi-posledstviyami>).

14. Олжабаева К.Б. Некоторые дефекты законодательства о труде медицинских и фармацевтических работников и пути их устранения // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. -2022. -№1(68). –С.138-145.

15. Абашидзе А.Х. Борьба с пандемией Covid-19 через призму правозащитных измерений // Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика: сборник материалов научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2020 г. — М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021. — С.48-60.

За контакты:

Богатырева, Л. Б.

E-mail: lida110@inbox.ru