

УДК 342.518

Введенская В.В.,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, доцент,
Донецкая академия внутренних дел
Министерства внутренних дел
Донецкой Народной Республики

Vvedenskaya V.V.,

*Candidate of Juridical Sciences, Senior Researcher, Associate Professor,
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

МИНИСТЕРСТВО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В статье обосновывается целесообразность создания и функционирования Министерства здравоохранения Донецкой Народной Республики, анализируется его административно-правовой статус на предмет соответствия критериям принадлежности к органам государственной исполнительной власти.

Ключевые слова: Донецкая Народная Республика (ДНР), Министерство здравоохранения (Минздрав), орган государственной исполнительной власти, административно-правовой статус.

MINISTRY OF HEALTH CARE OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC AS THE AUTHORITY OF STATE EXECUTIVE AUTHORITY

In this article there is justified expediency of the creation and functioning of the Ministry of Health Care of the Donetsk People's Republic, there is analyzed its administrative status for compliance with the criteria for membership of state executive authorities.

Key words: *the Donetsk People's Republic (DPR), the Ministry of Health Care (Minzdrav), executive authority, administrative status.*

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. 11 марта 2020 года Всемирной организацией здравоохранения официально объявлено о пандемии, вызванной распространением коронавируса COVID-19 [3], которая была впервые зарегистрирована 31 декабря 2019 года в г. Ухань, Китай [11].

По состоянию на 04.06.2020 по данным ВОЗ в мире зарегистрировано около 6 миллионов случаев COVID-19, включая более 375 000 случаев с летальным исходом. За предшествующие пять дней был зафиксирован рост количества заболевших COVID-19, который почти каждый день составлял свыше 100 тыс. случаев [2].

Донецкая Народная Республика (далее – ДНР, Республика), граничащая с Российской Федерацией, Украиной и Луганской Народной Республикой, вследствие процессов миграции населения не стала исключением. По данным Министерства здравоохранения Донецкой Народной Республики (далее – Минздрав, Министерство), по состоянию на 04.06.2020 всего зарегистрированных и подтвержденных случаев инфекции COVID-19 на территории Республики – 611, в том числе: на лечении – 434 пациента, выписаны – 154 человека, летальных случаев – 23 [12].

При этом нельзя не отметить комплекс мер, предпринятых руководством ДНР для снижения риска распространения коронавирусной инфекции, вызванной COVID-19, на территории Республики, среди которых:

- круглосуточное нахождение медицинских работников в пунктах пропуска через Государственную границу ДНР в целях выявления лиц с повышенной температурой тела и направления их для установления диагноза в стационарных условиях;
- обязательство граждан, прибывших на территорию ДНР, обеспечить самоизоляцию по месту проживания (пребывания) на срок 14 дней со дня прибытия и при появлении первых респираторных симптомов незамедлительно обратиться за медицинской помощью на дому без посещения учреждений здравоохранения;
- обязательство граждан в возрасте старше 65 лет соблюдать режим самоизоляции по месту проживания (пребывания);
- запрет на проведение на территории Республики массовых мероприятий с очным присутствием граждан в местах массового посещения;
- рекомендация органам, предприятиям, учреждениям и организациям всех форм собственности осуществить перевод максимально возможного количества работников на дистанционный режим работы [6].

В реализации вышеупомянутого комплекса мер немаловажная роль отведена Министерству здравоохранения Донецкой Народной Республики.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. В имеющейся на сегодняшний день научной литературе рассмотрены отдельные вопросы реализации государственной политики ДНР в сфере здравоохранения: государственного управления в сфере охраны материнства и детства (Н.Е. Скворцова, С.Н. Ельская, В.А. Лянник), функционирования государственной службы медицины катастроф (В.В. Черкесов, И.Г. Фуфаева), государственного управления финансовыми ресурсами (М.В. Сухинин, Е.Г. Сподарева, А.А. Душкина, С.Д. Козырева), государственного регулирования фармацевтического рынка (И.П. Бухтиярова, А.А. Бухтиярова, В.В. Кузьменко), правовые основания предоставления медицинской помощи в ДНР (В.И. Вяткина, А.В. Ефремова).

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Министерство здравоохранения Донецкой Народной Республики как орган государственной исполнительной власти до настоящего времени предметом научных исследований не было.

Формулировка целей статьи. Целью настоящей статьи является анализ административно-правового статуса Министерства здравоохранения Донецкой Народной Республики. Нормативной базой исследования являются размещенные в открытом доступе нормативные правовые акты государственных органов ДНР.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Становление государственности Донецкой Народной Республики по времени совпало со стадией активных боевых действий со стороны Украины в рамках объявленной ею в апреле 2014 года антитеррористической операции на отдельных территориях Донецкой и Луганской областей [13] с использованием Вооруженных Сил.

Так, согласно данным Верховного комиссара Организации Объединенных Наций, «по состоянию на 3 сентября 2014 года с середины апреля 2014 года были убиты, по крайней мере, 2 905 человек (в том числе 28 детей) и 7 640 человек были ранены (не включая 298 жертв авиакатастрофы самолета Малайзийских авиалиний, следовавшего рейсом МН 17)» [4].

Таким образом, организация оказания медицинской помощи населению Республики стала одной из неотложных задач, стоящих перед руководством зарождающегося государства.

Право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь было закреплено в Конституции Донецкой Народной Республики (статья 34), принятой Верховным Советом ДНР 14 мая 2014 года [5].

Спустя всего два с половиной месяца, а именно 28 июля 2014 года, Советом Министров Донецкой Народной Республики принято Постановление № 21-2, которым, в частности:

- утверждены структура и временное штатное расписание Министерства здравоохранения ДНР;
- в ведение Минздрава переданы профилактические, лечебные, фармацевтические, санитарно-эпидемиологические, фармакологические, учебные, научно-исследовательские и другие учреждения здравоохранения государственной формы собственности, за которыми сохранена в полном объеме вся принадлежавшая им материально-техническая база;
- Минздраву поручено в двухнедельный срок провести реорганизацию учреждений здравоохранения Республики в целях оптимизации их работы и назначение их руководителей [7].

Положение о Министерстве здравоохранения Донецкой Народной Республики, как основной нормативный правовой акт, определяющий административно-правовой статус Министерства, было принято Советом Министров ДНР 10 января 2015 года [8] и действовало до принятия Правительством ДНР Постановления от 17.02.2020 № 6-5 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Донецкой Народной Республики в новой редакции» [9] (далее – действующее Положение о Минздраве).

Правовой статус органа исполнительной власти:

- определяет его место в системе государственных органов или в той или иной их подсистеме;
- фиксирует его роль в выполнении государственных функций путем установления основной цели, задач, функций и компетенции;
- закрепляет определенную организационную структуру и ресурсы путем установления порядка финансирования, распределения материальных средств, необходимых для реализации задач и функций соответствующего органа, регламентации порядка организации его работы;
- определяет компетенцию органа, то есть, очерчивает круг его прав и обязанностей, необходимых для реализации цели, задач и функций; определяет методы и формы деятельности органа [1, с. 14].

Место Минздрава в системе государственных органов

Министерство здравоохранения Донецкой Народной Республики является республиканским органом исполнительной власти (п. 1.1 действующего Положения о Минздраве), осуществляющим свою деятельность непосредственно и через подведомственные Министерству учреждения и организации во взаимодействии с органами исполнительной власти, профсоюзами, организациями, предприятиями, учреждениями всех форм собственности, физическими лицами-предпринимателями, международными учреждениями и организациями (пп. 1.4, 3.1 действующего Положения о Минздраве).

В своей деятельности Министерство подчиняется Правительству Донецкой Народной Республики (п. 1.1 действующего Положения о Минздраве).

Роль Минздрава в выполнении государственных функций

В соответствии с п. 1.1 действующего Положения о Минздраве Министерство осуществляет функции по формированию и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств для медицинского применения, дезинфекционных средств, иммунобиологических препаратов и изделий медицинского назначения, включая вопросы организации профилактики заболеваний, в том числе инфекционных и социально опасных заболеваний, ВИЧ/СПИДа, медицинской помощи, медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, включая обеспечение качества, эффективности и безопасности лекарственных средств для медицинского применения, в сфере обращения изделий медицинского назначения, оборота наркотических средств, в сфере здравоохранения, психотропных препаратов и прекурсоров, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, проведения судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, предоставления услуг в области санаторно-курортного дела, организации высшего профессионального, дополнительного профессионального и среднего профессионального образования в области подготовки специалистов для сферы здравоохранения.

В соответствии с перечисленными функциями перед Министерством поставлены задачи, перечень которых закреплен в пункте 2.1 действующего Положения о Минздраве.

Организационная структура Минздрава

В структуру Министерства входят департаменты, отделы, секторы (п. 1.2 действующего Положения о Минздраве). Предельную численность работников Министерства и месячный фонд оплаты труда на основании п. 4.4 действующего Положения о Минздраве утверждает Правительство Донецкой Народной Республики.

Министерству подведомственны согласно п. 1.5 действующего Положения о Минздраве учреждения, предприятия и организации, в том числе образовательные: учреждения здравоохранения всех уровней оказания медицинской помощи, учреждения санитарного просвещения (Центры здоровья), санитарно-эпидемиологические учреждения, фармацевтические предприятия государственной формы собственности, организации оборота изделий медицинского назначения, Республиканские клинические центры, информационно-аналитические центры медицинской статистики, санаторно-курортные учреждения здравоохранения, дома ребенка, хосписы, учреждения восстановительного лечения и медицинской реабилитации, лабораторной практики, учреждения экстренной медицинской помощи и переливания крови, учреждения экспертизы (медико-социальной, судебно-медицинской, судебно-психиатрической, судебно-психологической, медико-психологической), научно-исследовательские учреждения, образовательные организации среднего профессионального и высшего профессионального образования.

По состоянию на 18.03.2020, по данным Министра здравоохранения О.Н. Долгошапка, в систему здравоохранения Республики входят 208 учреждений, в том числе 182 – оказывающих медицинскую помощь населению и 26 – прочих, в числе которых пять образовательных учреждений, а именно Донецкий национальный медицинский университет имени М. Горького и 4 медицинских колледжа [10].

Министерство является главным распорядителем бюджетных средств, главным администратором доходов Республиканского бюджета ДНР в сфере здравоохранения (п. 4.5 действующего Положения о Минздраве). Имущество Министерства является государственной собственностью и закреплено за ним на праве оперативного управления (п. 1.6 действующего Положения о Минздраве).

Министерство возглавляет Министр здравоохранения Донецкой Народной Республики, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Главой ДНР по представлению Председателя Правительства Республики (п. 4.1 действующего Положения о Минздраве).

Компетенция Минздрава определена разделом III действующего Положения о Минздраве.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. Таким образом, Министерство здравоохранения Донецкой Народной Республики удовлетворяет требованиям, предъявляемым теорией правовой науки к органу государственной исполнительной власти.

Однако целесообразность существования в механизме государства того или иного органа оправдывается не столько его соответствием некой научно-теоретической модели, сколько результатами его практической деятельности.

Результативность деятельности Минздрава можно продемонстрировать данными, приведенными Министром здравоохранения О.Н. Долгошапко в докладе по итогам работы Министерства за 2019 год:

– снижение уровня младенческой смертности с 12,3 в 2015 году до 8,2 в 2019 году на тысячу рожденных живыми, что свидетельствует об улучшении качества оказания медицинской помощи в сфере охраны материнства и детства;

– в течение пяти лет отмечался рост первичной заболеваемости всего населения на 10,5%, однако в 2019 году наметилась тенденция по ее снижению;

– снижение показателей заболеваемости туберкулезом в сравнении с 2015 годом на 17,3% – с 55,0 до 45,5 на 100 тысяч населения, а в сравнении с довоенным временем – на 36,1%. Смертность от данной патологии в 2019 году снизилась в сравнении с 2015 годом на 14,7%;

– заболеваемость СПИДом снизилась на 13,1% – с 34,4 в 2015 году до 29,9 в 2019 году на 100 тыс. населения, что свидетельствует об адекватном лечении ВИЧ-инфицированных пациентов [10].

Список использованной литературы

1. Бондаренко, А.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы: специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс»: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Бондаренко Антон Алексеевич. – Москва: Институт государства и права РАН, 2006. – 26 с. – Текст: непосредственный.

2. Вступительное слово Генерального директора на брифинге по COVID-19 для представителей государств-членов – 4 июня 2020 г. // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. – Выступления Генерального директора ВОЗ. – 4 июня 2020 г. – URL: <https://www.who.int/ru/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-member-state-briefing-on-covid-19> (дата обращения: 04.06.2020). – Текст: электронный.

3. Вступительное слово Генерального директора на пресс-брифинге по COVID-19 11 марта 2020 г. // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. – Выступления Генерального директора ВОЗ. – 11 марта 2020 г. – URL: <https://www.who.int/ru/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (дата обращения: 04.06.2020). – Текст: электронный.

4. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о положении в области прав человека в Украине. – А/HRC/27/75. – 19/09/2014 // Официальный сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. – URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/167/40/PDF/G1416740.pdf?OpenElement> (дата обращения 12.12.2016). – Текст: электронный.

5. Конституция Донецкой Народной Республики // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/konstitutsiya/> (дата обращения 04.06.2020). – Текст: электронный.

6. О введении режима повышенной готовности (с изменениями и дополнениями): Указ Главы Донецкой Народной Республики от 14.03.2020 № 57 // Сайт: Государственная информационная система нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики. – URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0001-57-20200314/> (дата обращения: 04.06.2020). – Текст: электронный.

7. О структуре и штатной численности Министерства здравоохранения Донецкой Народной Республики: Постановление Совета Министров ДНР от 28.07.2014 № 21-2 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: <http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2014/07/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%E2%84%9621-2-%D0%BE%D1%82-28.07.2014-%D0%B3-%D0%9E-%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B5-%D0%B8-%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B9-%D1%87%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D0%B7%D0%B4%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BE%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%94%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%86%D0%BA%D0%BE%D0%B9-%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B9-%D0%A0%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8.pdf> (дата обращения 04.06.2020). – Текст: электронный.

8. Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Донецкой Народной Республики: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10.01.2015 № 1-33 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: <http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2014/07/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%E2%84%961-33.pdf> (дата обращения 04.06.2020).

9. Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Донецкой Народной Республики в новой редакции: Постановление Правительства Донецкой Народной Республики от 17.02.2020 № 6-5 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2020/02/Postanov_N6_5_17022020.pdf (дата обращения 04.06.2020). – Текст: электронный.

10. Ольга Долгошапка об итогах работы Министерства здравоохранения за 2019 год // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – Новости. – Законотворчество. – Пленарные заседания. – 18.03.2020. – URL: <https://dnrsovet.su/olga-dolgoshapko-ob-itogah-raboty-ministerstva-zdravoohraneniya-za-2019-god/> (дата обращения 04.06.2020). – Текст: электронный.

11. Вспышка коронавирусной инфекции COVID-19 // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. – URL: <https://www.who.int/ru/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> (дата обращения: 04.06.2020). – Текст: электронный.

12. По состоянию на 11:00 4 июня всего 611 зарегистрированных и подтвержденных случая инфекции COVID-19 на территории Донецкой Народной Республики // Официальный сайт Министерства здравоохранения Донецкой Народной Республики. – Новости. – 4 июня 2020, 11:25. – URL: <http://mzdnr.ru/news/po-sostoyaniyu-na-1100-4-iyunya-vsego-611-zaregistrirovannyh-i-podtverzhdennyh-sluchaya> (дата обращения: 04.06.2020). – Текст: электронный.

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14.04.2014 № 405/2014. – URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/405/2014> (дата обращения 12.12.2016). – Текст: электронный.

Статья поступила в редакцию 04.06.2020