

Организация здравоохранения и общественное здоровье

© МОХОВ А.А., 2017

УДК 614.2:34

Мохов А.А.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина», 125993, г. Москва

♦ Кластерная политика — часть новой социально-экономической политики, проводимой в Российской Федерации. В последние годы она стала использоваться и в здравоохранении. При её реализации существенное значение имеют сугубо юридические нормы, поскольку они создают соответствующую нормативную правовую базу для создания и функционирования медицинских кластеров. В настоящее время действующее законодательство о медицинских кластерах находится на начальном этапе развития. Необходимо дальнейшее развитие законодательства о медицинских кластерах, позволяющее развивать национальные и региональные медицинские кластеры.

Ключевые слова: реформа здравоохранения; кластерная политика; медицинские кластеры; международный медицинский кластер; национальные и региональные медицинские кластеры; развитие российского законодательства о медицинских кластерах.

Для цитирования: Мохов А.А. Правовые проблемы реализации кластерной политики в здравоохранении. *Российский медицинский журнал*. 2017; 23(6): 284—287. DOI <http://dx.doi.org/10.18821/0869-2106-2017-23-6-284-287>

Для корреспонденции: Мохов Александр Анатольевич, д-р юрид. наук, проф. кафедры предпринимательства и корпоративного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина», 125993, г. Москва, E-mail: mokhov_alexander@mail.ru

Mokhov A.A.

THE LEGAL PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF CLUSTER POLICY IN HEALTH CARE

The O.E. Kutafin Moscow state yuuridical university, 125993, Moscow, Russian Federation

♦ The cluster policy is a component of new social economic policy implementing in the Russian Federation. In last years, it became to be applied and in health care too. The implementation of this type of policy requires following purely juridical standards since they create corresponding normative legal base for development and functioning of medical clusters. Nowadays, the actual legislation concerning medical clusters is at its initial stage of elaboration. The further elaboration of legislation on medical clusters is required to develop national and regional medical clusters.

Keywords: health care reform; cluster policy; medical clusters; international medical cluster; national and regional medical clusters; development; Russian legislation on medical clusters.

For citation: Mokhov A.A. The legal problems of implementation of cluster policy in health care. *Rossiiskii meditsinskii zhurnal* (Medical Journal of the Russian Federation, Russian journal). 2017; 23(6): 284—287. (In Russ.) DOI <http://dx.doi.org/10.18821/0869-2106-2017-23-6-284-287>

For correspondence: Alexander A. Mokhov, doctor of juridical sciences, professor of the chair of entrepreneurship and corporative law the O.E. Kutafin Moscow state yuuridical university, 125993, Moscow, Russian Federation, E-mail: mokhov_alexander@mail.ru

Conflict of interest. The author declare no conflict of interest.

Acknowledgments. The study had no sponsorship.

Received 04.03.17

Accepted 28.03.17

В целях решения наиболее значимых социально-экономических проблем в современной России в последние несколько лет осуществляется кластерная политика.

Понятие «кластер» и производные от него понятия совсем недавно появились в отдельных федеральных законах. Следует, в частности, назвать Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» [1] и Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2].

Под кластерной политикой в самом общем виде можно понимать систему организационных, правовых и иных мер и механизмов поддержки действующих кластеров, а также инициатив по их созданию.

Основной целью реализации кластерной политики является обеспечение высоких темпов экономического

роста и диверсификации экономики за счёт повышения конкурентоспособности хозяйствующих субъектов той или иной отрасли экономики, а также эффективное использование потенциала научно-исследовательских и образовательных организаций, образующих кластеры.

Основные направления государственной политики в сфере охраны здоровья граждан, здравоохранении, медицинской помощи закреплены в ряде документов. К ним относится, в частности, Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» [3].

Эффективное решение некоторых проблем современного отечественного здравоохранения учёными видится в том числе и в практической реализации кластерной политики в отрасли, что позволит повысить её инновационный потенциал и качество оказываемых услуг в условиях конкурентной среды при ограниченности ресурсов [4, 5].

Медицинские кластеры — это новое явление в экономике и здравоохранении. В зарубежных странах медицинские кластеры начали активно создаваться с конца XX — начала XXI века. Они успешно действуют в Италии, Испании, на Кубе. Недавно созданы медицинские кластеры в Таиланде, Турции, Сингапуре. В России предпринимались и предпринимаются попытки создания медицинских кластеров в первую очередь на базе медицинских университетов [6]. Однако отсутствие специальной нормативной правовой базы сдерживает развитие кластеров при медицинских вузах страны. На уровне федерального законодательства в настоящее время существует только один медицинский кластер — международный медицинский кластер.

В силу новизны медицинских кластеров в настоящее время имеются лишь отдельные научные труды и публикации, посвященные этой тематике.

Как полагают Ю.С. Лебединская и О.Н. Яковец, медицинский кластер — это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих медицинских учреждений и организаций, обеспечивающих медицинскую деятельность, которые оказывают качественные медицинские услуги населению, применяют инновационные разработки в области фармацевтики и медицинского оборудования, а также используют образовательную и информационную инфраструктуру, неотъемлемой частью которых являются человеческие ресурсы [7].

В качестве особенностей медицинских кластеров указываются: эффективное обеспечение технологии диагностического, лечебного, профилактического, реабилитационного процессов; оказание высококачественных медицинских услуг; продвижение медицинских инноваций [8—10].

Представляется, что главным для медицинских кластеров является соответствующая инфраструктура, позволяющая сосредоточить в одном месте высококвалифицированные медицинские и иные кадры, способные оказывать высокотехнологичную медицинскую помощь, генерировать новые методы диагностики, профилактики, лечения заболеваний человека, медицинской реабилитации. Кроме того, представляется целесообразным на этой же базе (соответствующей самым передовым методам, технологиям и практике) заниматься обучением, подготовкой и переподготовкой кадров для отрасли здравоохранения.

Таким образом, оптимальной выглядит модель медицинского кластера, в которой в единстве и взаимосвязи осуществляются медицинская и научная деятельность, внедрение результатов научно-исследовательских работ в практическую медицину (инновационная деятельность), образовательная деятельность.

Такие кластеры могут быть как многопрофильными, так и узкоспециализированными. Например, в Республике Казахстан создан репродуктивный медицинский кластер, специализирующийся на оказании различных видов высокотехнологичной медицинской помощи по акушерству и гинекологии, педиатрии, детской хирургии [11]. По охвату медицинские кластеры могут быть региональными, национальными и международными.

В Советском Союзе в силу специфики организации медицинской помощи, с одной стороны, и медицинского образования и науки, с другой (каждым видом деятельности занимались самостоятельные субъекты, как правило, различной ведомственной подчинённости), предпринимались попытки их объединения для дости-

жения синергетического эффекта. В частности, следует обратить внимание на создание во многих регионах (где имелся медицинский вуз и/или медицинское научно-исследовательское учреждение) клинических медицинских организаций.

В 90-е годы XX века в связи с рыночными преобразованиями, административной реформой и последовавшими существенными изменениями условий хозяйствования медицинских организаций синергетический эффект от взаимодействия практической медицины с наукой и образованием существенно снизился. Кроме того, из-за довольно жёсткого административного регулирования сферы здравоохранения для большинства медицинских организаций возникли сложности при внедрении инноваций и новых медицинских технологий в повседневную практику. Следует заметить, что в последние годы предпринимались попытки решить отдельные проблемы клинических медицинских организаций [12], но они далеки от успеха без серьёзных изменений федерального законодательства.

Нельзя исключать возможности создания в перспективе на базе крупных клинических медицинских организаций медицинских кластеров. Для этого предстоит создать соответствующую нормативную базу для национальных и/или региональных медицинских кластеров.

В соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в России создан и начал функционировать международный медицинский кластер. Можно надеяться, что опыт его организации и функционирования позволит создать специальную законодательную базу для национальных и региональных медицинских кластеров.

В качестве целей международного медицинского кластера закрепляются: развитие медицинской деятельности по оказанию медицинской помощи и повышению её качества; содействие разработке лекарственных препаратов для медицинского применения, медицинских технологий и медицинских изделий; развитие образовательной деятельности и проведение научных исследований в сфере охраны здоровья; развитие международного сотрудничества в сфере оказания медицинской помощи, медицинского образования, науки и инноваций в сфере здравоохранения. Иными словами, международный медицинский кластер является смешанным (межотраслевым) кластером, в нём медицинская деятельность и медицинская практика сочетаются с медицинской наукой и медицинским образованием.

Международный медицинский кластер является одной из тех функциональных экономических систем, в которой объединены для достижения поставленных целей хозяйствующие субъекты, находящиеся в специально созданной под них инфраструктуре, а также определены основные механизмы их взаимодействия.

В качестве хозяйствующих субъектов — участников проекта — могут выступать российские и иностранные юридические лица, а также индивидуальные предприниматели. Участники проекта — иностранные юридические лица либо индивидуальные предприниматели должны быть членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Условием участия хозяйствующих субъектов в деятельности международного медицинского кластера является соглашение об осуществлении проекта (т.е. опре-

делённой совокупности мероприятий, направленных на достижение целей деятельности кластера) с управляющей компанией.

Существенными условиями соглашения об осуществлении проекта являются: наличие сведений о разработках, методиках, технологиях, в том числе инновационных, о правилах и требованиях при оказании медицинской помощи, которые применяются в иностранном государстве — члене ОЭСР, выдавшем участнику проекта разрешительную документацию на осуществление медицинской деятельности, и которые планируется применять на территории международного медицинского кластера; страхование ответственности участника проекта и/или медицинских работников, оказывающих медицинскую помощь на территории международного медицинского кластера.

Хозяйствующий субъект получает статус участника проекта со дня заключения с управляющей компанией соглашения, а утрачивает такой статус по истечении десяти лет со дня заключения с ним соглашения либо со дня досрочного расторжения соглашения, ликвидации или реорганизации юридического лица — участника проекта (за исключением реорганизации в форме преобразования, слияния или присоединения, при наличии у каждого участвующего в таком слиянии или присоединении юридического лица статуса участника проекта на дату государственной регистрации правопреемника реорганизованного юридического лица), прекращения деятельности индивидуального предпринимателя.

Под управляющей компанией понимают российское юридическое лицо, созданное в организационно-правовой форме фонда по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации — города федерального значения Москвы в целях обеспечения функционирования международного медицинского кластера и управления им.

Цель такого субъекта — обеспечение функционирования и управление кластером. Для этого управляющая компания осуществляет методическое, организационное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение деятельности кластера.

Функциями управляющей компании международного медицинского кластера являются заключение соглашений с хозяйствующими субъектами, претендующими на получение статуса участника проекта; отказ в заключении таких соглашений; расторжение соглашений с участниками проекта; ведение реестра участников проекта; размещение реестра участников проекта на официальном сайте международного медицинского кластера в информационно-телекоммуникационной сети Интернет; организация оказания участникам проекта услуг, необходимых для осуществления их деятельности по реализации проекта (в том числе юридических и консультационных услуг, услуг по ведению бухгалтерского учёта); координация деятельности участников проекта, обеспечение их взаимодействия; организация подготовки и стажировки кадров в интересах участников проекта, а также предоставление дополнительного профессионального образования; оказание участникам проекта содействия в продвижении на рынок продуктов и услуг, а также в развитии научно-технической кооперации участников проекта; направление в порядке, установленном Правительством РФ, в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ, уведом-

ления о начале осуществления участниками проекта медицинской деятельности по оказанию медицинской помощи на территории международного медицинского кластера; обеспечение оформления прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, включая их государственную регистрацию в случаях, предусмотренных законодательством РФ; осуществление контроля за соответствием деятельности участников проекта целям деятельности международного медицинского кластера, требованиям Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; создание консультативных и совещательных органов; обеспечение деятельности экспертного совета управляющей компании; организация проведения иных мероприятий в соответствии с целями деятельности международного медицинского кластера.

Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закреплён специальный правовой режим осуществления отдельных видов экономической деятельности хозяйствующими субъектами на территории международного медицинского кластера.

Так, участники проекта, оказывающие медицинскую помощь, вправе использовать в своей практике как лекарственные препараты и медицинские изделия, зарегистрированные в установленном порядке уполномоченными органами государственной власти, уполномоченными организациями в Российской Федерации, так и в иностранном государстве — члене ОЭСР и применяемые в стране регистрации.

Кроме того, участники проекта вправе привлекать и использовать иностранных специалистов (медицинских и некоторых иных категорий работников) в специальном (упрощённом) порядке (оформление приглашений на въезд в Россию и разрешений на работу осуществляется через управляющую компанию без учёта существующих квот на их выдачу).

Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» также установлены отдельные особенности обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, технического регулирования, градостроительной деятельности на территории международного медицинского кластера.

В целом, указанные выше особенности направлены на обеспечение более благоприятных, льготных условий хозяйствования на территории международного медицинского кластера.

Комплексное и непротиворечивое правовое регулирование деятельности не только международного, но также и иных медицинских кластеров (региональных, национальных) требует формулирования легального понятия медицинского кластера; определения состава его участников и видов деятельности (медицинская, научная, инновационная, образовательная); закрепления порядка создания и ликвидации кластера; закрепления особенностей функционирования кластера (требования, стимулы, ограничения, запреты).

Масштаб решаемых задач обуславливает необходимость разработки отдельной главы в Федеральном законе «О кластерах в Российской Федерации» либо Фе-

дерального закона «О медицинских кластерах в Российской Федерации».

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки.

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». М.; 2014.
2. Федеральный закон № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». М.; 2015.
3. Указ Президента РФ № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения». М.; 2012.
4. Жаворонков Е.П. Кластерная стратегия в развитии медицинских организаций. *Медицина и образование в Сибири*. 2013; (1): 58—65.
5. Тетерин Ю.А., Чайка А.А. Использование кластерного подхода в решении проблем здравоохранения. *Научные исследования и разработки молодых ученых*. 2014; (2): 231—5.
6. Котельников Г.П. Самарский кластер медицинских и фармацевтических технологий. *Аккредитация в образовании*. 2011; (4): 80.
7. Лебединская Ю.С., Яковец О.Н. Медицинский кластер: понятие и специфические черты. *Азимут научных исследований: Экономика и управление*. 2016; 5(2): 170—3.
8. Бердникова Е.Ф. Инновационное развитие здравоохранения. *Вестник Казанского технологического университета*. 2012; (11): 39—45.
9. Захарова Е.Н., Ковалева И.П. Формирование медицинского кластера как направление интеграционного взаимодействия субъектов региональной медицинской сферы. *Вестник Адыгейского государственного университета*. 2013; (4): 21—7.
10. Сунгатов Р.Ш., Киселев С.В., Сосновский А.А. Специфика управления потоками информационных услуг в рамках медицинского кластера. *Вестник Казанского технологического университета*. 2010; (7): 30—6.
11. Вощенко Т.А., Джаманаева К.Б., Мустафина Г.Г. Достижения и перспективы репродуктивного медицинского кластера в Казахстане. *Денсаулык сактауды дамыту*. 2012; (1-1): 7—9.

12. Мохов А.А. Законодательство о клинических медицинских организациях: проблемы и перспективы. *Здравоохранение Российской Федерации*. 2016; (4): 203—7.

REFERENCES

1. Federal Law No. 488-FZ «On industrial policy in the Russian Federation». Moscow; 2014. (in Russian)
2. Federal Law No. 160-FZ «About the international medical cluster and the amendments to certain legislative acts of the Russian Federation». Moscow; 2015. (in Russian)
3. Decree of the President of the Russian Federation No. 598 «On the improvement of state policy in the sphere of public health». Moscow; 2012. (in Russian)
4. Zhavoronkov E.P. Cluster strategy in the development of medical organizations. *Meditsina i obrazovanie v Sibiri*. 2013; (1): 58—65. (in Russian)
5. Teterin Yu.A., Chayka A.A. Using of cluster approach in solving health problems. *Nauchnye issledovaniya i razrabotki molodykh uchennykh*. 2014; (2): 231—5. (in Russian)
6. Kotel'nikov G.P. Samaran cluster of medical and pharmaceutical technologies. *Akkreditatsiya v obrazovanii*. 2011; (4): 80. (in Russian)
7. Lebedinskaya Yu.S., Yakovets O.N. Medical cluster: concept and specific features. *Azimut nauchnykh issledovaniy: Ekonomika i upravlenie*. 2016; 5(2): 170—3. (in Russian)
8. Berdnikova E.F. Innovative development of health. *Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta*. 2012; (11): 39—45. (in Russian)
9. Zakharova E.N., Kovaleva I.P. Formation of the medical cluster as the direction of integration interactions of subjects of a regional medical sector. *Vestnik Adygeyskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2013; (4): 21—7. (in Russian)
10. Sungatov R.Sh., Kiselev S.V., Sosnovskiy A.A. Specifics of flowing control information services within the health cluster. *Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta*. 2010; (7): 30—6. (in Russian)
11. Voshchenkova T.A., Dzhamanaeva K.B., Mustafina G.G. Achievements and prospects of reproductive health cluster in Kazakhstan. *Densaulyk saktaudy damyту*. 2012; (1-1): 7—9. (in Russian)
12. Mokhov A.A. Medical Law clinical organizations: problems and prospects. *Zdravookhranenie Rossiyskoy Federatsii*. 2016; (4): 203—7. (in Russian)