

Актуальные вопросы науки и правоприменительной практики

УДК 379.85 : 342.5

DOI: 10.26456/vtpravo/2024.2.050

ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МЕДИЦИНСКОГО ТУРИЗМА В РОССИИ

И.А. Крусс, С.Н. Смирнов

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Статья посвящена вопросам правового регулирования медицинского туризма в Российской Федерации. Цель статьи – раскрытие основ стратегического планирования и законодательной регламентации медицинского туризма. В качестве важного направления совершенствования правового регулирования видится закрепление понятия «медицинский туризм». Необходима существенная переориентация туристической деятельности в аспекте оказания медицинских услуг. Методами исследования являются формальная логика, сравнительный анализ правовых категорий, синтез (обобщение), комплексность и системный подход. Предложенные законодательные преобразования будут способствовать улучшению оказания медицинских услуг и соответствующей помощи пациентам, обращающимся за лечением за пределами места их постоянного пребывания.

***Ключевые слова:** медицинский туризм, Россия, экспорт медицинских услуг, здравоохранение, туристическая деятельность, права пациентов.*

Рынок медицинских услуг демонстрирует постоянный рост на протяжении последних десятилетий. В связи с пандемией, вызванной коронавирусной инфекцией, вырос интерес пациентов к трансграничным поездкам с целью получения медицинской помощи. Город Москва занимает лидирующую позицию среди столиц стран Содружества Независимых Государств по объему оказываемой медицинской помощи [13].

Однако область медицинского туризма в России на сегодняшний день находится на стадии формирования. Существуют различные взгляды на определение данного явления, но единого подхода пока не выработано. Так или иначе, речь идет о медицинской индустрии, вовлеченной в сферу лечебно-оздоровительной деятельности. Данное понятие сочетает в себе такие элементы, как: лечение, оздоровление, отдых, туризм.

Следует отметить, что область правового регулирования медицинского туризма не может однозначно отождествляться только со

сферой законодательства о здравоохранении, так как речь идет также и о регламентации туристической деятельности, когда медицинские услуги предоставляются за рубежом или в пределах Российской Федерации в рамках осуществления потребителем соответствующей поездки. При этом исследуемый вопрос не может быть раскрыт без определения назначения института страхования и социального обеспечения при осуществлении медицинского обслуживания пациентов.

В общем и целом, медицинский туризм представляет собой вид туризма, направленный на организацию медицинского обслуживания пациентов за пределами места его постоянного пребывания [11]. Въездной медицинский туризм предполагает посещение отдельной страны иностранными гражданами с целью получения лечения. Выездной туризм связан с регламентацией поездки граждан из одной страны в другую с целью получения соответствующего лечения [14].

Следует отметить, что в настоящее время разработаны и действуют документы стратегического планирования, посвященные вопросам экспорта медицинских услуг.

Полагаем, что еще 6 лет назад Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» было положено начало развитию института медицинского туризма в России. Так, Правительству РФ было определено исходить из того, что в 2024 г. необходимо обеспечить увеличение объема экспорта медицинских услуг не менее чем в четыре раза по сравнению с 2017 г. [5].

1 января 2018 г. вступило в силу Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»» [8], в числе проектов которой названы: формирование здорового образа жизни, создание новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь, обеспечение своевременности оказания экстренной медицинской помощи гражданам, проживающим в труднодоступных районах России, в том числе развитие экспорта медицинских услуг.

Вышеуказанная программа включает в себя национальный проект «Здравоохранение», на базе которого создан федеральный проект, который так и называется «Развитие экспорта медицинских услуг». Фундаментальной задачей федерального проекта является создание и внедрение системы мониторинга статистических данных медицинской организации по объему оказания медицинских услуг иностранным гражданам, в том числе в финансовом выражении, включая методику расчета показателей. Другой не менее важной задачей видится проведение коммуникационных мероприятий, направленных на

информирование иностранных граждан о возможностях отечественной медицины.

Представляется, что такое стратегическое ориентирование было вызвано необходимостью увеличения числа лечащихся в Российской Федерации иностранных граждан и в целях координации деятельности по развитию наиболее приоритетных направлений для экспорта медицинских услуг, как то: кардиология, онкология, офтальмология и др.

Кроме того, целевой показатель по экспорту медицинских услуг также входил в федеральный проект «Экспорт услуг» национального проекта «Международная кооперация и экспорт» до конца 2020 г. В соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» определена национальная цель «достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство». Несмотря на то, что в этом документе не определен целевой показатель по экспорту медицинских услуг, его ключевой задачей является увеличение количества продаж медицинских услуг иностранным гражданам [4, 12].

Таким образом, медицинский туризм рассматривается не только, как востребованное направление социальной жизни, но и как конкурентоспособный вид экономической деятельности, что, в свою очередь, требует законодательного оформления института и внедрения его в повседневную практику.

На сегодняшний день ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определяет правовые основы реализации права на медицинскую помощь иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, право на медицинскую помощь иностранных граждан, проживающих и пребывающих на территории Российской Федерации, устанавливается законодательством Российской Федерации и соответствующими международными договорами Российской Федерации [3]. При этом закон исходит из максимального уравнивания прав иностранцев с гражданами Российской Федерации, предоставляя возможность пользоваться правом на медицинскую помощь наравне, если иное не предусмотрено международными договорами. Кроме того, в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане пользуются в России правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Порядок оказания медицинской помощи иностранным гражданам определяется Правительством РФ.

Медицинская помощь иностранным гражданам, постоянно или временно проживающим в Российской Федерации, а также временно

пребывающим на территории Российской Федерации, оказывается медицинскими и иными осуществляющими медицинскую деятельность организациями независимо от их организационно-правовой формы, а также индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность [6].

Среди перечня юридически значимых положений Постановления Правительства РФ № 186 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» особым образом хотелось бы отметить следующие:

1) экстренная медицинская помощь должна оказываться иностранцам бесплатно;

2) бесплатно предоставляется нерезидентам неотложная медицинская помощь в форме скорой медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;

3) иная медицинская помощь в неотложной форме и плановой форме оказывается иностранцам в соответствии с договорами о предоставлении платных медицинских услуг либо договорами добровольного медицинского страхования и договорами в сфере обязательного медицинского страхования;

4) медицинская помощь в плановой форме оказывается при условии предоставления иностранным гражданином письменных гарантий исполнения обязательства по оплате фактической стоимости медицинских услуг и предоплаты медицинских услуг исходя из предполагаемого их объема [6].

В настоящее время государство в особом порядке заботится об обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Именно по этой причине во многих субъектах Российской Федерации в целях регулирования миграционных процессов и санитарно-эпидемиологического контроля приняты организационно-распорядительные документы о проведении медицинского освидетельствования иностранных граждан и лиц без гражданства, а также определен перечень учреждений здравоохранения, занимающихся данным видом деятельности.

В целях обеспечения наибольшего количества медицинских обследований среди иностранных граждан, своевременного осуществления в должном объеме профилактических и противоэпидемических мероприятий, а также учета лиц, покинувших по причине заболеваний территорию Российской Федерации Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 14.12.2007 г. № 86 «Об организации медицинского освидетельствования иностранных граждан и лиц без гражданства» установлен ряд мероприятий.

1) проведение медицинского освидетельствования иностранных граждан в учреждениях здравоохранения, имеющих лицензии на соответствующий вид деятельности;

2) контроль за выездом иностранных граждан, у которых выявлены инфекционные заболевания, предоставляющие опасность для окружающих и являющиеся основанием для отказа в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание, или вида на жительство, или разрешения на работу;

3) работодателям организовывать прохождение иностранными гражданами гигиенической подготовки и медицинских осмотров при привлечении к деятельности, связанной с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, воспитанием и обучением детей, медицинским, коммунальным и бытовым обслуживанием населения;

4) и др. [9]

Как видно, медицинский туризм – это не только фактор для развития здравоохранения, повышения качественных показателей работы врачей, но и способ установления международной коммуникации. И здесь определяющую роль может сыграть правовой статус иностранного гражданина, т. к. им может быть и беженец, временно пребывающий, временно или постоянно проживающий на территории Российской Федерации. Нельзя упускать из виду также социальное положение иностранного гражданина, а именно: осуществляет он трудовую деятельность или нет. Факторами, влияющими на определение источников финансирования медицинской помощи иностранцам, следует рассматривать вид и форму медицинской помощи, оказываемой иностранному гражданину в совокупности с наличием страхового полиса обязательного медицинского страхования.

Таким образом, актуальной задачей является установление источников финансирования медицинских услуг, оказываемых временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданам, особенно в ситуации, когда иностранный гражданин не оформляет полиса медицинского страхования, а также отсутствует договор добровольного медицинского страхования.

Следует отметить, что иностранцы имеют право на медицинскую помощь по системе обязательного медицинского страхования бесплатно. Те нерезиденты, которые пребывают в Россию с целью трудоустройства, обязательно должны оформить полис добровольного медицинского страхования.

В ситуации оказания платных медицинских услуг иностранным гражданам следует руководствоваться Постановлением Правительства РФ от 11.05.2023 г. № 736 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и

признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1006». В соответствующем документе прописывается, что при предоставлении платных медицинских услуг гражданам иностранных государств (нерезидентам) исполнитель обеспечивает передачу сведений об осуществлении медицинской деятельности в отношении нерезидентов в соответствии с указаниями Центрального банка Российской Федерации. За непредоставление в установленном порядке субъектам официального статистического учета первичных статистических данных по установленным формам федерального статистического наблюдения об оказанных платных медицинских услугах гражданам иностранных государств исполнитель, включенный Центральным банком Российской Федерации в перечень респондентов, несет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации [7].

Как уже отмечалось ранее, иностранные граждане, пребывающие в Российской Федерации для осуществления трудовой деятельности, обязаны проходить медицинское освидетельствование и иметь медицинское заключение о наличии (отсутствии) ряда инфекционных заболеваний [9].

Так, в случае принятия решения о выдаче разрешения на работу иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию на основании визы, обязан предоставить в течение тридцати календарных дней со дня въезда в Российскую Федерацию в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган, принявший решение о выдаче разрешения на работу, медицинские документы, подтверждающие отсутствие факта употребления им наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ и инфекционных заболеваний, предоставляющих опасность для окружающих, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызванного вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции) [1]. Далее Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закрепляет правило о том, что «высококвалифицированный специалист, являющийся временно пребывающим на территории РФ иностранным гражданином, и прибывшие в РФ неработающие члены семьи высококвалифицированного специалиста, являющиеся иностранными гражданами, должны иметь действующий на территории РФ договор (полис) медицинского страхования либо должны иметь право на основании соответствующего договора, заключенного работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией, на получение первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи» [1].

Наряду с законодательством, обеспечивающим организацию медицинского обслуживания пациентов за пределами места его постоянного проживания и иностранных граждан, важное место в системе законодательного регулирования медицинского туризма занимает область туристической деятельности. В этом направлении наблюдается определенная необходимость использования международного опыта развития медицинского туризма. Однако современное отечественное законодательство в заявленной сфере развивается по системе адаптации к социальным реалиям и запросам потребителей медицинских услуг.

Таким образом, туризм может выполнять важную функцию по восстановлению здоровья граждан.

По мнению экспертов, для системного развития медицинского туризма в России необходимо в первую очередь закрепить в федеральном законодательстве соответствующее понятие и ввести специальные медицинские визы, упрощающие въезд иностранцев в Россию с целью лечения [15].

Показательным в этом плане видится опыт Санкт-Петербурга. Так, в Законе Санкт-Петербурга от 28.12.2017 г. № 741-126 «О туристской деятельности в Санкт-Петербурге» (с изменениями на 07.12.2023 г.) закреплено понятие медицинского туризма, основной целью которого является получение медицинских услуг, в том числе обследование, лечение и оздоровление (санаторно-курортное лечение), на территории Санкт-Петербурга [10]. В этой связи для развития такого вида туризма необходимо совершенствование материально-технической базы, привлечение кадров в эту сферу, а также организация взаимодействия с медицинскими организациями.

В соответствии с Федеральным законом от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти РФ в сфере туризма относится, в том числе, содействие созданию благоприятных условий для беспрепятственного доступа туристов (экскурсантов) к туристским ресурсам, находящимся на территориях муниципальных образований, и средствам связи, а также получению медицинской, правовой и иных видов неотложной помощи.

Договор о реализации туристского продукта должен содержать сведения о заключении в пользу туриста договора добровольного страхования, условиями которого предусмотрена обязанность страховщика осуществить оплату и (или) возместить расходы на оплату медицинской помощи в экстренной и неотложной формах, оказанной туристу на территории страны временного пребывания при наступлении страхового случая в связи с получением травмы, отравлением, внезапным острым заболеванием или обострением хронического заболевания, включая медицинскую эвакуацию туриста в

стране временного пребывания и из страны временного пребывания в страну постоянного проживания, и (или) возвращения тела (останков) туриста из страны временного пребывания в страну постоянного проживания, или сведения об отсутствии договора добровольного страхования [2].

В указанной норме речь идет о том, что договор добровольного страхования с туристом заключается с туроператором от имени и за счет страховщика, то есть данный вопрос разрешается сразу в договоре о реализации туристского продукта, а не со страховой организацией напрямую.

Договор добровольного страхования обеспечивает оплату и возмещение расходов на оплату медицинской помощи в экстренной и неотложной формах в стране пребывания и (или) возвращения тела (останков). Однако Закон об основах туристской деятельности не дает ответ на вопрос об особенностях содержания договора о реализации туристского продукта, предметом которого является непосредственное оказание медицинских услуг. Вместе с тем закрепляются императивные положения, которые должны быть отражены в договоре вообще с указанием на то, что он совершается в письменной форме и должен соответствовать законодательству Российской Федерации, в том числе законодательству в области защиты прав потребителей.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что законодательство, регулирующее сферу медицинского туризма в Российской Федерации, в настоящее время требует совершенствования, а именно: установления специальных норм, предусматривающих порядок оказания медицинской помощи в рамках медицинского туризма. Отсутствует ясность в определении и законодательной конструкции такого понятия, как медицинский туризм. Другими словами, необходимо нормативное урегулирование вопросов оказания медицинской помощи, являющейся частью туристского продукта.

В настоящее время нормативно-правовые акты определяют правовое положение, миграционный учет, правила оказания медицинской помощи иностранным гражданам. Законодательство Российской Федерации регулирует деятельность медицинских организаций и порядок оказания туристических услуг, однако обходит вниманием вопрос о регламентации оказания медицинских услуг в рамках осуществления туристической деятельности. Все это указывает на актуальность и востребованность правовой регламентации исследуемой проблематики, особенно в условиях развивающейся медицины и информационных технологий.

Список литературы

1. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

2. Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491
3. Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Указом Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.
6. Постановление Правительства РФ от 06.03.2013 г. № 186 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст.1035.
7. Постановление Правительства РФ от 11.05.2023 г. № 736 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1006» // СЗ РФ. 2023. № 20. Ст. 3565.
8. Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие здравоохранения”» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.12.2007 г. № 86 «Об организации медицинского освидетельствования иностранных граждан и лиц без гражданства» // Российская газета. 2008. № 18.
10. Закон Санкт-Петербурга от 28.12.2017 г. № 741-126 «О туристской деятельности в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/537928886?marker§ion=status> (дата обращения: 10.04.2024).
11. Агаева С.И. Сущность, экономическая роль и виды медицинского туризма // Вестник науки. 2021. № 3 (36). С. 69–72.
12. Грин М.И., Крюкова К.К., Гатаулин Р.Г., Радецкая А.В., Гайдеров А.А., Муравьев С.М. Сравнительный анализ правового регулирования экспорта медицинских услуг в Российской Федерации и некоторых странах СНГ [Электронный ресурс]. URL: http://ivo.garant.ru/proxy/share?data=q4Og0aLnpN5Pvp_qlYqxjK_xqrzXt9W_qeqZAr7nsce67qbe_-2_8aTNTcjqzw6j9PKe8Jy1yaDXotGjn-ur87fgk-ST56PmlQzwn7TasvW85r_8j9G0nuur544S4rbohOH8 (дата обращения: 10.04.2024).
13. Медицинский туризм и экспорт медицинских услуг [Электронный ресурс]. URL: <https://niioz.ru/upload/iblock/c40/c407289f5b7daa328ac52fc28dde1915.pdf> (дата обращения: 10.04.2024).
14. Синьтун Ван Анализ развития регионального медицинского туризма в России [Электронный ресурс]. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/77136658/paragraph/23/doclist/3757/6/0/0/%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BC:3> (дата обращения: 10.04.2024).

15. Шувалова М. Эксперты предлагают закрепить в федеральном законодательстве нормы о медицинском туризме [Электронный ресурс]. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/77714692/paragraph/6/doclist/259/4/0> (дата обращения: 10.04.2024).

Об авторах:

КРУСС Ирина Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной власти и правоохранительной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), ORCID: 0000-0002-0261-9582, SPIN-код: 1394-2400, e-mail: Kruss.IA@tversu.ru

СМИРНОВ Сергей Николаевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права, директор Института непрерывного образования ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), ORCID: 0000-0003-0758-7521, SPIN-код: 5101-9484, e-mail: Smirnov.SN@tversu.ru

ISSUES OF LEGISLATIVE REGULATION AND STRATEGIC PLANNING OF MEDICAL TOURISM IN RUSSIA

I.A. Kruss, S.N. Smirnov

Tver State University, Tver

The article is devoted to the issues of legal regulation of medical tourism in the Russian Federation. The purpose of the article is to reveal the basics of strategic planning and legislative regulation of medical tourism. The consolidation of the concept of "medical tourism" is seen as an important direction for improving legal regulation. There is a need for a significant reorientation of tourism activities in the aspect of providing medical services. The research methods are formal logic, comparative analysis of legal categories, synthesis (generalization), complexity and a systematic approach. The proposed legislative changes will contribute to improving the provision of medical services and appropriate assistance to patients seeking treatment outside their place of permanent residence.

Keywords: *medical tourism, export of medical services, healthcare, tourism activities, patient rights.*

About authors:

KRUSS Irina – PhD in Law, assistant professor of the department of judiciary and law enforcement of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), ORCID: 0000-0002-0261-9582, SPIN-код: 1394-2400, e-mail: Kruss.IA@tversu.ru

SMIRNOV Sergey – PhD in Law, associate professor of the department of Legal Theory, director of the Institute of Continuous Education of Tver State University (170100, Tver, Zhelyabov str., 33), ORCID: 0000-0003-0758-7521, SPIN-code: 5101-9484, e-mail: Smirnov.SN@tversu.ru

Крусс И.А., Смирнов С.Н. Вопросы законодательного регулирования и стратегического планирования медицинского туризма в России // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2024. № 2 (78). С. 50–59.

Статья поступила в редакцию 12.04.2024 г.

Подписана в печать 11.06.2024 г.