Научная статья
https://doi.org/10.24412/2220-2404-2025-4-36
УДК 342; 614

Attribution
cc by

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Штанько М.А.[1], Забиров А.Б[2].
Томский университет систем управления и радиоэлектроники[1,2],
https://orcid.org/0000-0003-2665-2552[1], aleks197208@mail.ru[2]

Аннотация: *актуальность обозначенной темы определяется новыми требования, которые формируются под влиянием цифровой трансформации государственного управления. Данная трансформация предполагает переход на электронный документооборот, который требует нормативно – правового регулирования. Целью исследования по заявленной теме является определение направлений и требований в сфере цифровой трансформации государственного управления в области здравоохранения через анализ нормативно-правовых актов. В процессе достижения данной цели были решены такие задачи, как: анализ административных регламентов, принимаемых (корректируемых) в процессе цифровизации здравоохранения, влияние процесса цифровизации на качество государственного управления в сфере здравоохранения, изучение воздействия процесса цифровой трансформации на права человека и гражданина в сфере здравоохранения. В процессе исследования по заявленной теме использовались такие методы, как структурно – функциональный анализ, системный анализ, мониторинг нормативно – правовых актов, метод общеправовой экспертизы, институциональный анализ. К основным результатам проведенного исследования относятся: перечень нормативно – правовых актов, регламентирующих здравоохранение в условиях цифровизации, характеристики государственного управления в сфере здравоохранения в условиях цифровизации, особенности прав человека и гражданина в сфере здравоохранения в условиях цифровизации. На основании проведенного исследования, можно сделать вывод о том, что цифровая трансформация государственного управления в сфере здравоохранения оказывает существенное влияние на нормативно – правовую базу, регламентирующую данную сферу, что приводит к разработке и принятию законов и административных регламентов, отражающих специфику организации и управления учреждений здравоохранения в условиях цифровизации.*

Ключевые слова: *право, государственное управление, цифровизация, здравоохранение, нормативно – правовой акт, административный регламент, национальный проект, указ Президента, постановление Правительства, федеральный проект.*

Финансирование: *инициативная работа.*

Original article

DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN HEALTHCARE: A LEGAL ASPECT

Marina A. Shtanko, Alexey B. Zabirov
Tomsk University of Control Systems and Radio Electronics

Abstract: *The relevance of this topic is determined by new requirements that are being formed under the influence of the digital transformation of public administration. This transformation involves the transition to electronic document management, which requires regulatory regulation. The purpose of the research on the stated topic is to determine the directions and requirements in the field of digital transformation of public administration in the field of healthcare through the analysis of regulatory legal acts. In the process of achieving this goal, such tasks were solved as: analysis of administrative regulations adopted (adjusted) in the process of digitalization of healthcare, the impact of the digitalization process on the quality of public administration in the field of healthcare, study of the impact of the digital transformation process on human and civil rights in the field of healthcare. In the process of research on the stated topic, methods such as structural and functional analysis, system analysis, monitoring of regulatory legal acts, and the method of general legal expertise were used, institutional analysis. The main results of the research include: a list of regulatory legal acts regulating healthcare in the context of digitalization, characteristics of public administration in the field of healthcare in the context of digitalization, and features of human and civil rights in the field of healthcare in the context of digitalization. Based on the conducted research, it can be concluded that the digital transformation of public administration in the field of healthcare has a significant impact on the regulatory framework governing this area, which leads to the development and adoption of laws and administrative regulations reflecting the specifics of the organization and management of healthcare institutions in the context of digitalization.*

Keywords: *law, public administration, digitalization, healthcare, regulatory legal act, administrative regulations, national project, presidential decree, Government decree, federal project.*

Funding: *Independent work.*

© Штанько М.А., Забиров А.Б., 2025

Введение

Цифровизация — один из глобальных трендов современного экономического развития. От скорости и интенсивности цифровых преобразований экономических систем во многом зависит их технологический уровень и перспективный уровень конкурентоспособности. При этом темпы и направленность цифровизации, в свою очередь, определяются отраслевой принадлежностью цифровизуемых экономических систем, поскольку внедрение цифровых инструментов, хотя и преобразует существующие бизнес-процессы, но не изменяет их кардинально, как, например, при реинжиниринге [1, 133].

Цифровая трансформация государственного управления - совокупность действий, направленных на изменение государственного управления и деятельности государственных органов за счёт использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий. Цифровизация медицины – внедрение современных ИТ в различные процессы медицинской отрасли, как бюджетной, так и частной коммерческой медицины.

Процесс цифровой трансформации государственного управления применительно к отрасли здравоохранения включает следующие мероприятия: переход на электронный документооборот, расширение спектра госуслуг, доступных для населения и бизнеса в отдалённых районах, создание государственных образовательных, медицинских, фискальных и иных отраслевых информационных систем, создание тематических локальных и онлайн-платформ, позволяющих повышать качество оказания социальных услуг населению.

Процесс цифровой трансформации государственного управления применительно к здравоохранению предполагает перевод основных процессов в цифровой формат, внедрение большого количества онлайн-услуг и общее повышение эффективности отрасли. Цель цифровой трансформации здравоохранения - достижение высокой степени «цифровой зрелости» и оптимизация рабочего времени медицинских работников посредством автоматизации процессов управления и внедрения передовых технологий. Достижение данной цели возможно при реализации ряда задач, среди которых особое значение имеет предоставление возможности организациям проводить дистанционный контроль объёмов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, и организация информационного сопровождения и поддержки застрахованных лиц при получении медицинской помощи в системе ОМС.

Результаты

На решение вышеуказанных задач оказывают влияние нормативно - правовые акты, определяющие направления и требования в сфере цифровой трансформации государственного управления в области здравоохранения. К таким актам относятся следующие документы: ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года», Указ Президента РФ от 6 июня 2019 г. №254 «О Стратегии развития здравоохранения в РФ на период до 2025 года» [4], Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года» [3], Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. №633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ», Указ Президента РФ от 30 марта 2022 г. № 166 «О мерах по обеспечению технологической независимости и безопасности критической информационной инфраструктуры РФ», постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы РФ «Развитие здравоохранения» [11], Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, Концепция технологического развития на период до 2030 года, перечень поручений Президента РФ от 29 января 2023 г. № Пр-172 по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта» 23 - 24 ноября 2022 г., «Дорожная карта» по актуализации действующих и утверждению новых стратегических направлений в области цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы, ГОСТ Р 59921.0-2022 «Системы искусственного интеллекта в клинической медицине. Основные положения» [12], ГОСТ Р 59921.1-2022 «Системы искусственного интеллекта в клинической медицине. Клиническая оценка», ГОСТ Р 59921.2-2021 «Системы искусственного интеллекта в клинической медицине. Программа и методика технических испытаний», ГОСТ Р 59921.32021 «Системы искусственного интеллекта в клинической медицине. Управление

© Штанько М.А., Забиров А.Б., 2025

изменениями в системах искусственного интеллекта с непрерывным обучением», ГОСТ Р 59921.4-2021 «Системы искусственного интеллекта в клинической медицине. Оценка и контроль эксплуатационных параметров», ГОСТ Р 59921.5-2022 «Системы искусственного интеллекта в клинической медицине. Требования к структуре и порядку применения набора данных для обучения и тестирования алгоритмов», ГОСТ Р 59921.62021 «Системы искусственного интеллекта в клинической медицине. Общие требования к эксплуатации».

Административные регламенты, принимаемые в процессе цифровизации, оказывают существенное влияние на цифровизацию медицины. К такого рода документам относятся документы, регламентирующие предоставление государственными органами услуг гражданам и организациям. Примерами таких документов являются: годовая форма федерального статистического наблюдения № 62 «Сведения о ресурсном обеспечении и об оказании медицинской помощи населению», Приказ Минздрава РФ от 01.09.2020 № 925н «Об утверждении порядка выдачи и оформления листков нетрудоспособности, включая порядок формирования листков нетрудоспособности в форме электронного документа» (устанавливает новые требования к больничным с целью упрощения их выдачи в период пандемии COVID-19, а также возможность оформить электронный больничный лист при телемедицинской консультации у врача), приказ от 27.01.2021 N 28 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации Министерства здравоохранения РФ на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (повышает удовлетворенность граждан государственными услугами, повышает уровень надежности и безопасности информационных систем, обеспечивает уровень надежности и безопасности информационных систем, повышает уровень безопасности и устраняет избыточную административную нагрузку). На основании таких документов внедрена и функционирует единая государственная информационная система в сфере здравоохранения (ЕГИСвСЗ), а также федеральная государственная информационная система «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно - технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

Влияние процесса цифровизации медицины на качество государственного управления проявляется в том, что составлен перечень нормативных правовых актов, регулирующих осуществление государственного контроля и успешно применяются цифровизованные системы управления, зарекомендовавшие себя в других отраслях, в частности, - ERP-системы. Также, повышение качества государственного управления осуществляется через реализацию национальных проектов, среди которых особое значение имеют проекты «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения» (ЕГИСЗ) и «Медицинские платформенные решения федерального уровня» (ВИМИС).

Прямым следствием цифровизации здравоохранения стало развитие телемедицины. Основные требования к оказанию медпомощи с применением технологий телемедицины содержатся в следующих нормативных актах: ФЗ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» (ст. 36.2) [8], Приказ Минздрава РФ от 30.11.2017 № 965н «Об утверждении порядка организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий» [7], Постановление Правительства РФ от 28.11.2011 № 977 «О федеральной ГИС «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» [5], Приказ Минздрава от 07.09.2020 № 947н «Об утверждении Порядка организации системы документооборота в сфере охраны здоровья в части ведения медицинской документации в форме электронных документов» [6], Постановление Правительства РФ от 01.02.21 № 852 «О лицензировании медицинской деятельности»

Обсуждение

В современных условиях существуют противоречивые мнения относительно целесообразности цифровизации в сфере здравоохранения. Главным образом, в противостояние вступают мнения относительности эффективности функционирования органов здравоохранения в условиях цифровизации, целесообразности обновления нормативно – правовой базы здравоохранения и возможностей реализации вновь вводимых правовых норм в сферу здравоохранения.

Так, нормативно - правовые акты, определяющие направления и требования в сфере циф-

© Штанько М.А., Забиров А.Б., 2025

ровой трансформации государственного управления в области здравоохранения требуют осмысления в своей содержательной части, что предполагает проведение профессиональной переподготовки для юристов, регламентирующих деятельность органов здравоохранения в условиях цифровизации. Однако, данные мероприятия не запланированы в качестве обязательных, что, соответственно, не предполагает их реализацию.

Еще один момент, относительно которого научных кругах возникает множество дискуссий, касается технических возможностей реализации единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСвСЗ), а также федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно - технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме». В связи с тем, что при обновлении инструментов функционирования органов здравоохранения не была учтена и запланирована установка более современных технических средств, то введение в использование соответствующего программного обеспечения часто приводит к сбоям в работе системы, утере данных и невозможности оказать полноценные и качественные медицинские услуги населению.

Телемедицина, как новая отрасль здравоохранения, также вызывает неоднозначные оценки в профессиональных кругах. Несмотря на активное развитие форматов данного направления (например, онлайн сервиса «На поправку») среди пользователей и организаторов нет единой позиции относительно качества оказываемых услуг. Вместе с тем, возникают проблемы, связанные с формальным документированным аспектом данного направления: можно ли ссылаться на рекомендации, полученные в условиях телемедицины, в случае принятия решения о проведении операции или ухода на больничный [10]. Подобные моменты к настоящему времени не имеют правового регулирования что затрудняет использование рекомендаций телемедицины в полном объеме для пользователей.

И, конечно же, нельзя не упомянуть об усложнении процесса обращения граждан в медицинские учреждения. Это проявляется в удлинении сроков записи на прием к врачу, невозможности записать граждан на прием из-за отсутствия должным образом оформленной медицинской карты. Огромное количество граждан не получили уведомление о необходимости написать соответствующее заявление для перевода медицинских документов в цифровой формат, а органы медицинского страхования отказываются брать на себя обязанность о данном информировании, вследствие прямого указания закона.

В целом, можно говорить о том, что обсуждение перспектив и возможностей цифровой медицины основано на том, что лучшие региональные практики не тиражируются по всей стране, система записи к врачу через интернет слабо помогает, если не хватает врачей, накопленные в ЕГИСЗ данные - не анализируются, к качеству справочников имеется масса справедливых нареканий. Телемедицинские консультативные центры федерального уровня не загружены на 100%. Проекты живут на энтузиазме отдельных лиц и компаний, которого хватает только для «быстрых побед» [2, 15]. Многие специалисты полагают, что переход к информационным медицинским услугам существенно затруднен, потому что отсутствует полноценный и эффективный правовой механизм для реализации новых возможностей в области медицины.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод о том, что цифровое здравоохранение охватывает электронное здравоохранение, мобильное здравоохранение, телездравоохранение и данные здравоохранения. В этой связи, можно сделать вывод о том, что процесс цифровой трансформации оказывает, скорее, положительное воздействие на права человека и гражданина в здравоохранении, так как позволяет максимально полно реализовывать личные права, связанные сохранением и защитой здоровья. В то же самое время, нельзя забывать о том, что полноценная защита жизни и здоровья невозможна без сдачи соответствующих анализов, которые могут взяты только непосредственно у гражданина, а исследования проведены только в лабораторных условиях. В этой связи, особое значение приобретают технологии носимых устройств мобильного здравоохранения (mHealth), которые позволяют ускорить сбор и производить оценку цифровых биомаркеров, измеряющих показатели биологического состояния человека и медицинская робототехника с использованием ИИ с виртуальной/дополненной реальностью [1, 134].

Внедрение цифровых технологий приводит к выстраиванию новых моделей функционирования медицинских организаций, органов

© Штанько М.А., Забиров А.Б., 2025

управления здравоохранением и механизмов взаимодействия с пациентами, то есть трансформирует систему здравоохранения в целом. Примерами, подтверждающими вышеуказанные выводы о цифровой трансформации в здравоохранении, являются следующие факты: растёт объём медицинских данных в электронном виде: более 65000 подразделений медицинских организаций внедрили медицинские информационные системы и передают сведения в ЕГИСЗ; налаживается межведомственное взаимодействие: в электронный формат полностью переведено взаимодействие с Минтрудом по оформлению инвалидности (более 1,7 млн направлений в год) и с Росгвардией по получению справок на оружие (более 1,3 млн обращений в год); развиваются сервисы на базе технологий искусственного интеллекта, что позволяет кратно повышать качество медицинской помощи; постоянно растет количество успешных электронных записей на приём к врачу выросло: в среднем по РФ доля успешных дистанционных записей на приём достигла 82%; с 1 января 2025 года будет запрещено использовать иностранное программное обеспечение на значимых объектах критической информационной инфраструктуры.

В целом, можно говорить о том, что цифровизация в сфере здравоохранения в современных условиях, безусловно, повышает качество медицинских услуг, так как дает возможность гражданам мобильно принимать решения, связанные с управлением собственным здоровьем. В свою очередь, это способствует персонализации цифрового здравоохранения, что повышает качество жизни, делает современные государства более соответствующими принципам социального государства и способствует реализации миссии цифрового здравоохранения [9; 13].

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Список источников:

1. Доан Т.М., Крестьянинова О.Г., Плотников В.А. Цифровизация здравоохранения: перспективные инструменты // Экономика и управление. - 2023. - Т. 29. - № 2. - С. 132–140.

2. Карпов О. Э., Субботин С. А., Шишканов Д. В., Замятин М. Н. Цифровое здравоохранение. Необходимость и предпосылки // Цифровое здравоохранение. 2017. №3. С. 6 – 22.

3. О национальных целях развития РФ на период до 2030 года. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. N 474 [Электронный ресурс]. Режим доступа: Доступ из СПС «Гарант».

4. О Стратегии развития здравоохранения в РФ на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 6 июня 2019 г. №254 [Электронный ресурс]. Режим доступа: Доступ из СПС «Гарант».

5. О федеральной ГИС «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Постановление Правительства РФ от 28.11.2011 № 977 [Электронный ресурс]. Режим доступа: Доступ из СПС «Гарант».

6. Об утверждении Порядка организации системы документооборота в сфере охраны здоровья в части ведения медицинской документации в форме электронных документов. Приказ Минздрава от 07.09.2020 № 947н [Электронный ресурс]. Режим доступа: Доступ из СПС «Гарант».

7. Об утверждении порядка организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий. Приказ Минздрава РФ от 30.11.2017 № 965н [Электронный ресурс]. Режим доступа: Доступ из СПС «Гарант».

8. Об основах охраны здоровья граждан в РФ. ФЗ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: Доступ из СПС «Гарант».

9. Об утверждении административного регламента федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения от 10 июля 2020 года N 5974 [Электронный ресурс]. Режим доступа: Доступ из СПС «Гарант».

10. Об утверждении порядка выдачи и оформления листков нетрудоспособности, включая порядок формирования листков нетрудоспособности в форме электронного документа. Приказ Минздрава РФ от 01.09.2020 № 925н [Электронный ресурс]. Режим доступа: Доступ из СПС «Гарант».

11. Об утверждении государственной программы РФ «Развитие здравоохранения. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640 [Электронный ресурс]. Режим доступа: Доступ из СПС «Гарант».

12. Системы искусственного интеллекта в клинической медицине. Основные положения. ГОСТ Р 59921.0-2022 [Электронный ресурс]. Режим доступа: Доступ из СПС «Гарант».

© Штанько М.А., Забиров А.Б., 2025

13. Стратегическое направление в области цифровой трансформации здравоохранения. Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2024 № 959-р [Электронный ресурс]. Режим доступа: Доступ из СПС «Гарант».

References

1. Doan T.M., Krestyaninova O.G., Plotnikov V.A. Digitalization of healthcare: promising tools // Economics and management. - 2023. - Vol. 29. - No. 2. - pp. 132-140.

2. Karpov O. E., Subbotin S. A., Shishkanov D. V., Zamyatin M. N. Digital healthcare. Necessity and prerequisites // Digital healthcare. 2017. No. 3. pp. 6-22.

3. On the National Development Goals of the Russian Federation for the period up to 2030. Decree of the President of the Russian Federation No. 474 dated July 21, 2020 [Electronic resource]. Access mode: Access from the SPS «Garant».

4. On the Strategy of healthcare development in the Russian Federation for the period up to 2025. Decree of the President of the Russian Federation No. 254 dated June 6, 2019 [Electronic resource]. Access mode: Access from the SPS «Garant».

5. About the federal GIS «Unified Identification and Authentication System in the infrastructure that provides information technology interaction of information systems used to provide state and municipal services in electronic form. Decree of the Government of the Russian Federation dated 28.11.2011 No. 977 [Electronic resource]. Access mode: Access from the SPS «Garant».

6. On approval of the Procedure for organizing a document management system in the field of health protection in terms of maintaining medical records in the form of electronic documents. Order of the Ministry of Health of 07.09.2020 No. 947n [Electronic resource]. Access mode: Access from the SPS «Garant».

7. Approval of the procedure for the organization and provision of medical care using telemedicine technologies. Order of the Ministry of Health of the Russian Federation dated November 30, 2017 No. 965n [Electronic resource]. Access mode: Access from the SPS «Garant».

8. On the basics of public health protection in the Russian Federation. Federal Law No. 323-FZ dated November 21, 2011 [Electronic resource]. Access mode: Access from the SPS «Garant».

9. On approval of the administrative regulations of the Federal Service for Supervision in the field of Healthcare for the implementation of state quality control and safety of medical activities. Order of the Federal Service for Healthcare Supervision No. 5974 dated July 10, 2020 [Electronic resource]. Access mode: Access from the SPS «Garant».

10. Approval of the procedure for the issuance and registration of disability certificates, including the procedure for the formation of disability certificates in the form of an electronic document. Order of the Ministry of Health of the Russian Federation dated 09/01/2020 No. 925n [Electronic resource]. Access mode: Access from the SPS «Garant».

11. On the approval of the state program of the Russian Federation «Development of healthcare. Decree of the Government of the Russian Federation dated December 26, 2017 No. 1640 [Electronic resource]. Access mode: Access from the SPS «Garant».

12. Artificial intelligence systems in clinical medicine. The main provisions. GOST R 59921.0-2022 [Electronic resource]. Access mode: Access from the SPS «Garant».

13. Strategic direction in the field of digital transformation of healthcare. Decree of the Government of the Russian Federation dated 04/17/2024 No. 959-r [Electronic resource]. Access mode: Access from the SPS «Garant».

Информация об авторах:
Штанько Марина Александровна, Доцент кафедры теории и истории государства и права, кандидат философских наук, доцент, Таганрогский институт управления и экономики, nikam13@rambler.ru, https://orcid.org/0000-0003-2665-2552
Забиров Алексей Бариевич, Старший преподаватель каф. государственно-правовых дисциплин и правоохранительной деятельности, Томский университет систем управления и радиоэлектроники, aleks197208@mail.ru
Marina A. Shtanko, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law, PhD, Associate Professor, Taganrog Institute of Management and Economics
Alexey B. Zabirov, Senior Lecturer, Department of Public Law and Law Enforcement, Tomsk University of Control Systems and Radio Electronics

Вклад авторов:
все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Contribution of the authors:
All authors contributed equally to this article.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 17.04.2025;
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 19.04.2025;
Принята к публикации / Accepted for publication 20.04.2025.
Авторами окончательный вариант рукописи одобрен.

© Штанько М.А., Забиров А.Б., 2025